

**Message
relatif à une loi fédérale concernant la redevance
sur le trafic des poids lourds liée aux prestations**

du 11 septembre 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous recommandons d'approuver un projet de loi fédérale concernant la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations.

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

11 septembre 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Le 20 février 1994, le peuple et les cantons ont approuvé le nouvel article constitutionnel 36^{quatrième} relatif à une redevance sur le trafic des poids lourds liée, soit aux prestations, soit à la consommation. Cet article accorde à la Confédération la compétence d'instaurer une telle redevance par voie législative. Ce trafic devrait dès lors assumer les coûts qu'il occasionne à la collectivité, dans la mesure où ils ne sont pas déjà couverts par d'autres prestations ou redevances. La nouvelle redevance remplacerait la taxe forfaitaire perçue jusqu'à maintenant et qui, selon l'article 21 des dispositions transitoires de la constitution, ne peut être perçue que jusqu'à la fin de 2004.

La perception de la redevance apporte plusieurs nouveautés. En effet, par rapport à la taxe actuelle, on crée un système de perception plus équitable puisqu'il repose sur les kilomètres effectivement parcourus, ce qui correspond d'ailleurs mieux au principe de causalité. De plus, on met en compte les coûts non couverts du trafic des poids lourds qui étaient anciennement supportés par la collectivité; il s'agit notamment des coûts externes en rapport avec les accidents et avec les atteintes à l'environnement, lesquels se montent aujourd'hui à plus d'un milliard de francs suisses par année. Pour chaque kilomètre parcouru par les poids lourds, la collectivité supporte un coût moyen d'environ 50 centimes. Le financement du trafic serait plus équitable si ces coûts étaient payés par ceux qui les occasionnent. En outre, la compétitivité du rail s'en trouverait nettement améliorée; certes, les chemins de fer doivent eux-mêmes faire des efforts dans ce sens, notamment à la faveur de leur réforme ainsi qu'à celle de la réalisation de RAIL 2000 et de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). Nous vous présenterons prochainement le message traitant de cette réforme.

La perception de la redevance sera aussi une contribution au financement des projets d'infrastructure des transports publics au cours des deux prochaines décennies. Voilà pourquoi nous avons déjà, dans notre message sur la construction et le financement de cette infrastructure, prévu d'allouer à ces projets au maximum deux tiers du produit d'une redevance liée soit aux prestations, soit à la consommation du trafic des poids lourds, mais pour une durée limitée. Le dernier tiers des produits devrait être attribué aux cantons, pour couvrir les coûts d'infrastructure et les coûts externes du trafic des poids lourds.

Les pays qui nous entourent perçoivent aussi des redevances pour l'utilisation des routes. C'est ainsi que les coûts de la traversée des Alpes en France et en Autriche pour les véhicules les plus lourds se situent entre 200 et plus de 300 francs suisses le trajet. Jusqu'ici on ne percevait pour la traversée des Alpes suisses qu'une redevance de 25 francs. Il en résulte qu'une partie des véhicules d'un poids total inférieur à 28 t emprunte le chemin le moins cher à travers la Suisse.

Si la Suisse devait, dans le cadre des négociations bilatérales, s'écarter de la limite de 28 t pour s'approcher des normes qui prévalent dans l'Union européenne (UE), elle le ferait néanmoins, dans son propre intérêt, en mettant en œuvre des instruments spécifiques qui ont un effet identique, si ce n'est meilleur. Ainsi, la redevance permettra d'amortir dans une mesure non négligeable les retombées néfastes d'un relèvement du

poids maximal. Le souverain ayant, le 20 février 1994, accepté l'article constitutionnel 36^{sexies} sur la protection des Alpes, la redevance est un moyen important pour atteindre l'objectif. Afin que nous puissions disposer dans ce contexte de la souplesse requise en matière de politique extérieure, nous devrions avoir la compétence d'adapter le taux de la redevance en fonction du relèvement du poids maximal. La loi devrait aussi nous autoriser à définir dans l'ordonnance les détails techniques de la saisie des prestations. C'est la seule façon de pouvoir appliquer au fur et à mesure les progrès techniques.

Par conséquent, la redevance devrait être prélevée le plus tôt possible, c'est-à-dire à partir de 2001. Si l'on tarde trop, nous n'aurions aucun instrument pour compenser le relèvement du poids maximal, pour remplir résolument le mandat qui nous est donné par l'article sur la protection des Alpes (transfert de la route au rail) et pour garantir le financement des projets d'infrastructure des transports publics.

En outre, la redevance devrait être perçue progressivement: son taux serait alors relevé à intervalles fixes jusqu'à la couverture totale des coûts. Ainsi, les transports routiers seraient renchérissés sans effet notable, même si la hausse était entièrement reportée sur le consommateur. En revanche, des restructurations sont inévitables dans la branche des transports, aussi bien en raison de la redevance que du relèvement éventuel du poids maximal.

Dans l'ensemble, la redevance devrait contribuer à ce que les lourds véhicules utilitaires circulent avec un meilleur taux de chargement et effectuent donc moins de trajets; de plus, les nuisances s'en trouveraient réduites d'autant. La redevance devrait également déployer des effets positifs sur les tronçons les plus fréquentés du réseau des routes nationales. Elle ralentirait la croissance du trafic des poids lourds et agirait dans le sens d'une utilisation plus équilibrée des infrastructures de transport.

La redevance serait enfin un signe tangible aussi bien pour la Suisse que pour tout l'arc alpin. En effet, appliquer la vérité des coûts est une aspiration non seulement de notre pays, mais encore – depuis peu – de l'UE. C'est la seule démarche qui puisse inciter à maintenir, voire à accroître, le transport des marchandises par le rail sur de longues distances, ce qui justifierait par ailleurs les investissements consentis dans une infrastructure moderne, tant en Suisse que dans l'ensemble de la région alpine.

Message

1 Situation initiale

11 Mandat constitutionnel

Voici la teneur de l'article constitutionnel 36^{quater} accepté le 20 février 1994:

¹ La Confédération peut percevoir sur le trafic des poids lourds une redevance liée, soit aux prestations, soit à la consommation. La redevance ne peut être perçue que dans la mesure où les coûts occasionnés à la collectivité par ce trafic ne sont pas déjà couverts par d'autres prestations ou redevances.

² Le produit net de la redevance ne doit pas dépasser les coûts non couverts. Il sera affecté à la couverture des coûts dus au trafic routier.

³ Les cantons ont droit à une partie du produit net de la redevance. Lors de la fixation de leur quote-part, il sera tenu compte des répercussions particulières de la redevance sur les régions de montagne et sur les régions périphériques.

Dans son message du 26 juin 1996 sur la construction et le financement de l'infrastructure des transports publics (FF 1996 IV 648), le Conseil fédéral a proposé de soumettre l'utilisation du produit de cette redevance à une nouvelle réglementation. Dès lors, la constitution fédérale sera complétée par une disposition transitoire (art. 23, 1^{er} al., cst.) selon laquelle au maximum deux tiers de celui-ci pourraient servir à financer des projets d'infrastructure ferroviaires (NLFA, 1^{re} et 2^e étapes de RAIL 2000, raccordement de la Suisse romande au réseau TGV et mesures anti-bruit). De plus, l'actuelle redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds serait doublée jusqu'au moment où elle serait remplacée par celle qui dépend soit des prestations, soit de la consommation. A partir de 1998, son produit devrait servir entièrement à financer les projets d'infrastructure ci-dessus.

12 Objectifs

Avec le régime de la nouvelle redevance, le trafic des poids lourds sera davantage soumis au *principe de causalité*. En l'occurrence, il faudra donc tenir compte non seulement des coûts d'infrastructure du trafic des poids lourds (construction, exploitation et entretien des routes), mais encore de ses coûts externes (coûts non couverts des atteintes à la santé, nuisances sonores et accidents, dégâts aux bâtiments). Une telle imputation plus complète des coûts permettra d'éliminer les distorsions de concurrence entre la route et le rail; elle sera donc également une mesure permettant de mieux utiliser la capacité des chemins de fer et de rentabiliser leurs transports de marchandises.

En acceptant l'article 36^{sexies} sur la protection des Alpes, le souverain a en outre souligné son désir de transférer au rail le trafic de transit dans cette région. La nouvelle redevance est une base importante en vue d'atteindre cet objectif de manière non discriminatoire et selon les règles du marché. Plus les marchandises emprunteront le chemin de fer, moins les capacités de la route seront épuisées,

surtout aux points névralgiques déjà souvent engorgés. Cet allègement du réseau routier rendra la circulation plus fluide et on enregistrera moins de coûts de congestion.

13 Portée du projet

131 Politique des transports

La redevance doit permettre de réaliser la *vérité des coûts* dans la politique des transports. C'est un élément essentiel de la politique suisse des transports qui doit assurer une meilleure prise en compte des coûts de la route. Elle atténue aussi les distorsions de prix entre les différents usagers de la route et engendre une répartition modale plus efficiente en fonction des coûts réels qu'ils supportent. Elle s'insère parfaitement dans la concrétisation de RAIL 2000, de la NLFA, de la réforme des chemins de fer et de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes (art. 36^{sexies} cst.) Dans leur ensemble, ces mesures renforcent la compétitivité du transport ferroviaire, nettement plus écologique.

132 Incidence financière

La redevance liée aux prestations concrétise un financement des transports qui répond mieux au principe de causalité. Dès que le trafic des poids lourds couvrira les coûts qu'il occasionne, les déficits des chemins de fer seront réduits. En particulier, la redevance liée aux prestations accroît les chances de rentabiliser la NLFA et de rembourser sa part financée par l'emprunt, ainsi que d'assurer une exploitation couvrant ses coûts. Par ailleurs, sa perception est indispensable pour cofinancer les coûts des projets d'infrastructure ferroviaires. C'est pourquoi elle est également une composante essentielle du projet de financement des infrastructures des transports publics.

133 Incidence européenne

Au niveau européen également, la *vérité des coûts* deviendra une aspiration toujours plus forte (Livre Vert de la Commission UE sur des prix équitables et efficaces; voir ch. 34 ci-après).

Dans le cadre des négociations bilatérales, le relèvement de la limite de 28 t est une condition première à la conclusion d'un accord. En l'absence de mesures complémentaires, les modifications à la limite de 28 t entraîneraient toutefois des conséquences inacceptables; la redevance permet de limiter sensiblement les effets de ces changements. En outre, elle doit matérialiser un rapprochement des conditions de financement des routes avec l'UE et les pays limitrophes.

134 Incidence écologique

Grâce à la redevance, le nombre des courses à vide diminuera, tandis que les véhicules seront chargés davantage. Elle contribue donc à promouvoir le transfert

du trafic des poids lourds vers le rail, réduisant par là le volume des prestations sur la route ainsi que les nuisances sonores et la pollution atmosphérique.

14 Rôle par rapport aux autres redevances sur le trafic des poids lourds

Dans son message sur la construction et le financement de l'infrastructure des transports publics, le Conseil fédéral a déjà demandé de relever de dix centimes par litre les droits sur les carburants. Outre la redevance liée aux prestations, il est prévu une redevance sur le transit alpin, qui devrait également exercer ses effets sur le trafic des poids lourds. Celui-ci ne devrait tomber sous le coup de la loi fédérale instituant une taxe sur le CO₂ que dans la mesure où les redevances qu'il acquitte déjà ne suffisent pas à atteindre les objectifs fixés dans cette loi.

15 Résultat de la procédure de consultation

En automne 1995, un projet de loi fédérale relatif à une redevance liée aux prestations a été mis en consultation. Les résultats ont été publiés au printemps 1996 (rapport du DFTCE du 24 avril 1996).

Le *principe* même de cette redevance n'a guère soulevé d'opposition. Néanmoins, la majorité des avis soit préconisent un remaniement du projet de loi, soit ils s'y opposent sur le fond. La critique porte surtout sur le manque d'eurocompatibilité, sur les bases de calcul de la redevance, sur le niveau des tarifs, sur l'absence d'un appareil éprouvé pour la saisie des données ainsi que sur le choix entre une redevance liée à la consommation ou une redevance liée aux prestations.

Le principal argument négatif est le manque d'*eurocompatibilité*. Une application dès 1998 obligerait notre pays à faire cavalier seul et la place économique suisse en pâtirait gravement. Le montant de la redevance est supérieur aux normes comparables appliquées au trafic des poids lourds dans l'UE. En outre, l'appareil de saisie des prestations devrait être harmonisé au plan opérationnel avec ceux qui seront utilisés en Europe.

Le Conseil fédéral a tenu compte de cette critique en fixant l'introduction de la redevance en 2001 au plus tôt. En outre, sa perception devra être autant que possible eurocompatible, de sorte que ses détails techniques et l'augmentation progressive de ses taux devront être réglés par ordonnance. D'importantes conditions-cadre se sont modifiées dans le secteur des transports en un très court laps de temps. Le recul conjoncturel qui a eu lieu au début des années quatre-vingt-dix et la libéralisation du marché des transports au sein de l'UE ont entraîné une chute des prix dans l'acheminement des marchandises par la route, celle-ci prenant peu à peu le pas sur le rail. En l'occurrence, les prestations sur de longues distances ont passablement augmenté, même en période de récession, alors que le chemin de fer perdait du terrain sur le plan quantitatif, mais surtout au chapitre des recettes. Voilà pourquoi le financement et le degré de rentabilité des grands projets ferroviaires semblent incertains. L'environnement et la population souffrent toujours plus du trafic des poids lourds. Les objectifs définis par le Conseil fédéral en matière de protection de l'air contre les émissions de NOx et de

CO₂ ne pourront dès lors pas être atteints. En outre, comme nous l'avons vu, les négociations bilatérales avec l'UE tendent à relever peu à peu la limite de 28 t, ce qui offrirait à ce genre de trafic un nouveau gain de productivité. Depuis la consultation, l'opinion publique a aussi évolué. Le groupe de travail institué au début de 1996 par les partis gouvernementaux – qui devait présenter des solutions au problème du financement des transports publics – a donné son aval à une perception rapide de la redevance liée aux prestations: En outre, les partis gouvernementaux ont tenu à réaffirmer dans leur déclaration du 2 avril 1996 que même une adaptation échelonnée du poids total des véhicules lourds devrait entraîner parallèlement une augmentation des redevances. Dans un tel contexte, le Conseil fédéral estime lui aussi indispensable cette mise en œuvre rapide.

Les *bases de calcul* sont les coûts d'infrastructure non couverts selon le compte routier ainsi que les coûts externes de l'environnement et des accidents. D'aucuns estiment que le trafic des poids lourds couvre déjà tous les coûts qu'il occasionne; certains prétendent même qu'il va bien au-delà. On peut objecter qu'il couvre certes plus ou moins ses coûts d'infrastructure, à l'échelon fédéral, mais pas ses coûts externes d'accidents et d'environnement.

On dénonce le fait qu'il n'existe encore aucun appareil de saisie des prestations adéquat. On craint également que l'opération mobilise un lourd dispositif administratif et passablement de personnel. Le Conseil fédéral estime que le développement et la mise en place du système demanderont cinq ans. Mais les supports techniques devraient permettre de contenir ces facteurs dans des limites étroites.

16 Interventions parlementaires

La motion Hollenstein du 11 mars 1996 charge le Conseil fédéral de soumettre rapidement au Parlement un projet de loi relatif à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations pour cofinancer certaines infrastructures des transports publics; il doit garantir que les cantons recevront une part garantie au produit net de celle-ci et que les tarifs seront majorés par étapes entre 1998 et 2004, jusqu'à un montant permettant d'assurer la couverture intégrale des coûts selon l'article 36^{quater} cst. Cette motion est encore en suspens au Parlement.

17 Conclusions du Conseil fédéral

171 Urgence

La perception d'une redevance liée soit aux prestations, soit à la consommation, est urgente pour plusieurs raisons:

Selon le mandat constitutionnel contenu dans l'article 36^{quater} cst., le trafic des poids lourds doit couvrir les coûts qu'il occasionne. Les coûts qui lui sont imputables, mais qu'il omet de couvrir, atteignent plus d'un milliard de francs par année (voir ch. 225). Par ailleurs, les tarifs et les parts de marché du rail subissent une pression de plus en plus forte, notamment en raison du fait que la route n'a jusqu'à maintenant pas dû subvenir à tous les coûts non couverts. Cette évolution

ne se traduit pas seulement par un déficit accru des chemins de fer, mais encore par des atteintes à l'environnement. En outre, le poids maximal est au centre des négociations bilatérales avec l'Union européenne. Sans mesures d'accompagnement, les conséquences ne se feraient pas seulement sentir pour les chemins de fer mais également sur l'environnement. Tout relèvement du *poids maximal* devrait dès lors aller de pair avec la perception d'une redevance. D'ailleurs, l'UE prévoit également un renchérissement de la redevance sur le trafic des poids lourds, notamment dans les régions sensibles, où l'environnement est menacé, c'est-à-dire dans la majeure partie de notre territoire. Enfin, le Conseil fédéral estime que la redevance liée aux prestations est une «mesure-socle» pour remplir le mandat constitutionnel (transfert de la route au rail; art. 36^{sexies}). Dans cette optique également, la perception envisagée s'avère urgente, car seule une introduction par étapes permet d'appliquer l'article sur la protection des Alpes par des moyens conformes à l'économie de marché.

172 Flexibilité

Bien entendu, la redevance ne saurait être perçue sans une certaine souplesse, notamment pour assurer la compatibilité de *l'appareil de saisie* avec les développements au plan européen et tout particulièrement dans les pays voisins. Aucun système ne permet actuellement de répondre aux exigences du mandat constitutionnel tout en étant interopérable avec ces derniers. Les modalités techniques du projet de loi laissent en l'occurrence toute la marge de manœuvre requise; le Conseil fédéral doit avoir la compétence de les régler au niveau de l'ordonnance.

Pour permettre d'introduire la redevance *par étapes* et de tenir compte simultanément des éventuelles modifications apportées à la limite de poids, il est judicieux que les dispositions relatives aux taux témoignent aussi d'une certaine souplesse. Le Conseil fédéral devrait donc être habilité à les fixer sur la base des coûts non couverts et des critères figurant dans la loi. Cette compétence est limitée par la définition d'un taux minimal et d'un taux maximal dans la loi. Une telle restriction s'impose non seulement du point de vue politique, mais encore pour des raisons juridiques. Les critères servant à la fixation des taux sont définis dans la loi.

173 Loi fédérale limitée à l'essentiel

La redevance devant être fonction de l'évolution à l'échelle européenne et des possibilités techniques, il est opportun de ne retenir dans la loi que les éléments indispensables du point de vue juridique. Le caractère obligatoire de la disposition ne devrait cependant pas entraver la mise en œuvre de la redevance. C'est pourquoi la loi a été réduite à sa plus simple expression.

2 Eléments de la redevance liée aux prestations

21 Trafic des poids lourds

Selon l'article constitutionnel relatif à la redevance forfaitaire, les véhicules automobiles et remorques dont le poids total dépasse 3,5 t sont compris parmi les

poids lourds (art. 21, 1^{er} al., disp. trans., cst.). Cette délimitation se trouve dans la législation sur la circulation routière (art. 11 de l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers; OETV; RS 741.41).

La redevance devrait aussi obéir à cette définition du trafic des poids lourds, qu'il n'est pas nécessaire de modifier.

22 Couverture des coûts

221 Généralités

Le mandat constitutionnel veut que le trafic des poids lourds assume les coûts qu'il occasionne, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas déjà couverts par d'autres prestations ou redevances. Outre ceux d'infrastructure, il entraîne des coûts externes (accidents, santé, environnement). Comme nous l'avons vu, grâce aux impôts cantonaux sur les véhicules à moteur, à l'impôt sur les huiles minérales et à la redevance forfaitaire, le trafic des poids lourds couvre depuis peu, à l'échelon fédéral, une large part des coûts qu'il occasionne, mais pas les coûts externes. Dès lors, la redevance devrait aussi être fonction de ces derniers, dans la mesure où ils sont quantifiables. Les résultats du compte routier et le calcul des coûts externes montrent que le trafic des poids lourds ne couvre de loin pas tous les frais qui lui sont imputables. Les résultats servent de base à la fixation de tarifs spécifiques qui permettent d'atteindre la couverture des coûts exigée par la constitution. Par contre, cette base et les tarifs qui en découlent doivent aussi recevoir l'aval politique des autorités.

222 Coûts d'infrastructure du trafic des poids lourds

Ils englobent ceux qui ont un lien étroit avec l'infrastructure routière (amortissement et rémunération du capital investi, coûts d'entretien et d'exploitation). Ils sont déterminés régulièrement à la lumière du compte routier (en l'occurrence le compte capital) établi par l'Office fédéral de la statistique.

Les derniers résultats disponibles du compte routier (par catégories) se rapportent à l'année 1993. Afin de ne pas être dépendants des fluctuations annuelles, on a choisi de prendre, pour base des coûts d'infrastructure non couverts, la moyenne des *cinq dernières années disponibles*. Selon les résultats du compte routier de 1989 à 1993, le trafic des poids lourds présente encore une insuffisance de couverture moyenne de 17 millions de francs par année. Sans la redevance forfaitaire, cette insuffisance aurait été annuellement de 150 millions pour la même période. *Ce dernier montant donne une idée des coûts d'infrastructure que doit couvrir la redevance liée aux prestations (voir annexe 1).*

223 Coûts externes du trafic des poids lourds

La notion de coûts externes porte sur les frais qui ne sont pas payés par ceux qui les occasionnent, mais qui doivent être pris en charge par la collectivité. S'agissant

du trafic des poids lourds, le terme de «collectivité» s'applique notamment aux pouvoirs publics et aux personnes subissant des dommages. Au même titre que la Confédération, les cantons et les communes doivent par exemple éponger les déficits des hôpitaux et des assurances sociales, le citoyen est tenu de payer des primes d'assurance plus élevées en raison des maladies pulmonaires ainsi que les affections cardio-vasculaires dues au trafic des poids lourds. Le propriétaire d'un immeuble devra se contenter de percevoir des loyers bon marché à cause des fortes nuisances sonores ou alors consentir des dépenses élevées pour lutter contre celles-ci. La qualité de vie de ceux qui habitent le long de routes bruyantes en pâtit également.

Les coûts externes devant d'abord être quantifiés, le DFTCE a, sur mandat du Conseil fédéral, procédé ces dernières années à des enquêtes circonstanciées¹⁾ au sujet des coûts externes dus aux accidents et aux nuisances (pollution de l'air et bruit). C'est la première fois que des calculs portant sur l'ensemble du pays ont été effectués dans les principaux domaines des coûts et avantages externes du trafic, et que des propositions ont été soumises en vue d'établir un compte global des transports.

Pour définir les domaines entrant en considération, il a fallu appliquer les critères suivants:

- Les domaines de coûts à retenir doivent être suffisamment importants du point de vue économique et social.
- La relation de cause à effet entre les activités de transport et les dommages doit être vérifiable.
- Il faut disposer de méthodes éprouvées pour déterminer le montant et la répartition des coûts ainsi que de données fondamentales pouvant être tenues à jour.

Les calculs relatifs aux coûts externes dus aux accidents et aux nuisances (bruit, atteintes à la santé, dommages aux bâtiments) ont permis de quantifier les coûts externes du trafic des poids lourds. Ainsi, en 1993, on a enregistré les chiffres suivants: 20 millions de francs pour les *accidents*, 260 millions pour le *bruit* et 720 millions pour les *atteintes à la santé* et les *dommages aux bâtiments*. Les données quantifiables et déjà prises en compte s'élèvent dès lors à environ 1000 millions de francs (voir annexe 1).

Si ces indications au sujet des coûts externes servent de base pour déterminer directement le montant des redevances sur le trafic routier, elles doivent aussi être analysées sous l'angle politique. En l'occurrence, il y a lieu de ne pas oublier que les calculs effectués jusqu'à maintenant ne touchent que certaines catégories de coûts externes du trafic et que celles-ci ne représentent qu'une frange de ce qui est

¹⁾ C. Jeanrenaud et al. IRER Université de Neuchâtel (1993): Les coûts sociaux des transports en Suisse; un compte global par mode de transport; éditeur Secrétariat général DFTCE, Service d'étude des transports, Berne (mandat SET n° 174).

pris en compte à l'étranger¹⁾. Nos résultats ont donc un caractère plutôt conservateur et les coûts externes se situent selon toute probabilité au-dessus des montants indiqués.

Il manque encore les coûts externes des dégâts subis par les récoltes, les forêts et le climat. Leur calcul exige cependant des études plus poussées; nous ne disposons que d'évaluations très approximatives²⁾. Tous les éléments ont déjà été retenus pour connaître les coûts externes du trafic marchandises sur la route (y compris les voitures de livraison) représentent en l'occurrence un supplément de 500 à 700 millions de francs par année³⁾.

224 Avantages du trafic des poids lourds – quelle en est la part externe?

Les transports sont le maillon qui permet aux marchandises de passer des producteurs aux consommateurs. Divers lieux de production sont reliés entre eux et les produits nous parviennent même de pays lointains. Toutes les activités de ce secteur étant imbriquées entre elles par les processus du marché, elles profitent aussi bien aux transporteurs qu'aux producteurs et aux consommateurs. L'Etat n'a aucune raison d'intervenir, d'autant moins que les marchés veillent eux-mêmes à une prompte répartition des avantages, celle-ci étant le fruit d'une situation de concurrence. Une telle utilité peut avoir pour définition: les avantages *économiques* du trafic.

Les avantages non liés au trafic routier sont d'emblée exclus du compte routier. Comme certaines sections de routes sont utilisées par exemple pour l'organisation de marchés périodiques ou destinées soit aux piétons, soit aux cyclistes, une part des coûts de construction, d'entretien et d'exploitation payés normalement par les cantons et les communes n'est pas mise à la charge des usagers de la route, mais couverte par le biais des recettes générales de ces collectivités publiques. Les avantages non liés au trafic ou à d'autres participants à celui-ci entraînent une diminution des coûts ci-dessus de 10 pour cent pour les routes cantonales et de 30 pour cent pour les routes communales.

Avant de construire une route, les avantages économiques, sociaux et régionaux qui en résultent sont généralement comparés au coût global du projet. Une telle démarche permet de justifier ou non la concrétisation de ce dernier. Vouloir prendre une nouvelle fois en considération ces avantages reviendrait à effectuer deux fois le même calcul, ce qui n'est donc absolument pas justifié. Les coûts externes découlant de l'exploitation des ouvrages ne figurent en général pas encore dans les analyses coûts-bénéfices.

¹⁾ Cf. par exemple: UIC-Studie «Externe Effekte des Verkehrs», Zurich, Karlsruhe 1994; «Getting the Prices Right», T&E, 1993.

²⁾ Les milliards oubliés – Coûts externes dans les domaines de l'énergie et des transports, Berne 1996.

³⁾ Pour ce qui est des dommages causés par le réchauffement climatique, on a pris pour hypothèse des mesures entraînant une réduction des émissions allant jusqu'à 50 pour cent d'ici à 2025.

Une distinction doit être faite entre les avantages économiques et les avantages *externes*. Ceux-ci se rapportent aux prestations du trafic des poids lourds pour la collectivité qui ne sont pas payées et qui justifieraient une intervention correctrice de l'Etat. Les avantages non pris en compte représentent autant de possibilités de gain qui sont généralement mises à profit lorsque le marché s'y prête. En situation de libre concurrence, les participants à ce dernier tentent de capter eux-mêmes des avantages externes, donc de les internaliser. En revanche, ils s'efforcent de mettre dans la mesure du possible les coûts externes à la charge de la collectivité (de les externaliser). Pour cette raison et sur la base des études réalisées, nous sommes enclins à penser qu'il n'existe aucun avantage externe notable à porter au crédit du trafic des poids lourds. Par exemple, aménager des routes dans des régions périphériques pour pouvoir les approvisionner plus rapidement en marchandises, est une décision prise lors de la mise en place d'une telle infrastructure. Cette façon de voir correspond à la vision de la Commission de l'UE telle qu'elle est présentée dans le Livre Vert¹. Elle reflète également la majeure partie des opinions scientifiques.

Au cas où il faudrait toutefois, pour des motifs politiques, imputer au trafic des poids lourds un certain volume d'avantages externes, on trouvera à l'article 7 du projet de loi une formulation ouverte (voir projet de loi en annexe).

225. Coûts imputables

Les coûts imputables au trafic des poids lourds correspondent au total des coûts non couverts. Afin de compenser les fluctuations annuelles, ces derniers reposent sur la moyenne enregistrée au cours des cinq années de relevé (1989-1993). Les coûts externes non couverts reflètent les chiffres actualisés de 1993. S'agissant des coûts d'infrastructure, le produit de la redevance forfaitaire doit en outre être reporté sur celui de la redevance liée aux prestations, la seconde étant appelée à remplacer la première. Le report de la redevance sur le trafic des poids lourds est aussi pris en compte sous forme de moyenne quinquennale.

Pour l'année de référence 1993, les chiffres sont les suivants:

	En millions de francs
– moyenne du découvert selon le compte routier:	17
– produit moyen de la redevance forfaitaire sur le trafic des PL:	132
– coûts externes selon le chiffre 223:	<u>1001</u>
Total	<u>1150</u>

(Voir également à ce sujet le tableau détaillé de l'annexe 1).

Dans la situation actuelle, il faudrait par conséquent imputer au trafic des poids lourds un maximum de 1,15 milliard de francs par année, mais si les coûts externes de la santé ne pouvaient pas encore être pris en compte, la nouvelle redevance devrait dans un premier temps rapporter 750 millions par an.

¹ Voir «Livre vert sur des prix équitables et efficaces dans les transports», Bruxelles 1995, chapitre 2.5.

226 Les gains de productivité peuvent-ils aussi être imputés lors du relèvement de la limite de 28 t?

Les négociations bilatérales avec l'UE au sujet du trafic ont montré que la Suisse devrait pouvoir, à partir de 2001, passer à un poids maximal de 34 t pour admettre les 40 t à l'échéance de l'Accord sur le transit (voir ch. 171 et 33).

Le relèvement du poids maximal permettrait une plus grande charge utile et, partant, un abaissement du coût par tonne transportée. L'accroissement de cette charge est estimé, en moyenne, à plus de 25 pour cent. Toutefois, la baisse moyenne des prix de transport atteindrait à peine 20 pour cent en raison de la légère hausse du coût des lourds véhicules utilitaires.

La capacité de ces véhicules pouvant être accrue sans entraîner un surcoût sensible, la recette moyenne et donc la productivité s'en trouvent augmentées. De plus, en raison de l'âpre concurrence entre les entreprises en matière de prix, le client bénéficiera de ce gain de productivité. Par contre, les chemins de fer perdraient des transports au profit de la route car ils ne peuvent pas augmenter simultanément leur productivité dans une même mesure.

Selon les premiers calculs, l'acheminement des marchandises par le rail serait sérieusement menacé si la limite de poids actuelle était relevée *sans aucune mesure compensatoire*. Soit la Confédération devrait alors subvenir aux déficits supplémentaires résultant de la nouvelle limite de poids (entre 100 et 110 mio. de fr. par année uniquement pour le trafic d'import et d'export), si l'offre actuelle devait être maintenue, soit il faudrait s'attendre à un fort transfert de trafic du rail à la route.

De l'avis des partis gouvernementaux et du Conseil fédéral, le poids total admissible ne peut être relevé que si des mesures d'appoint sont prises simultanément. En raison des conséquences graves sur l'environnement auxquelles il faut s'attendre, la position concurrentielle dans laquelle se trouve le rail ne doit pas s'aggraver davantage par rapport à la route. Grâce aux redevances, cette correction peut avoir lieu à l'aide d'instruments du marché. Ceux-ci devraient aussi garantir que l'environnement ne se dégrade pas, mais au contraire qu'il continue à s'améliorer.

La redevance liée aux prestations peut compenser de manière indirecte et partielle le gain de productivité sur la route; suivant son taux, la baisse de prix en trafic interne serait largement compensée dans l'état actuel.

L'application de la vérité des coûts au trafic des poids lourds (incluant les coûts dus aux accidents et aux atteintes à l'environnement) aurait finalement presque le même effet en matière de rapports de concurrence entre le rail et la route que le prélèvement direct des gains de productivité.

23 Principes de calcul de la redevance

231 Redevance liée aux prestations ou à la consommation?

La fiscalité s'appliquant actuellement au trafic des poids lourds se compose pour l'essentiel des droits sur le carburant diesel, des impôts sur les véhicules à moteur

et de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds. On peut admettre que ces trois formes de redevances subsisteront dans leur principe. Toutefois, les redevances à caractère fixe (impôts sur les véhicules et redevance poids lourds forfaitaire) se trouveront variabilisées (rendues conformes au principe de causalité) par une composition liée aux prestations.

L'article 36^{quater} cst., met le législateur devant un choix: faut-il donner la préférence à une redevance perçue en fonction des prestations kilométriques ou de la consommation de carburant?

Si l'on voulait faire reposer intégralement la nouvelle redevance sur la consommation et donc sur le prix du diesel, celui-ci devrait être relevé de un à deux francs au moins (pour atteindre le produit visé entre 750 et 1150 mio. de fr.). Mais ce carburant est déjà plus cher en Suisse que chez nos voisins. Une telle hausse inciterait nos camionneurs à faire le plein au-delà de la frontière, à l'instar des étrangers, bien entendu. Dès lors, l'imputation des coûts externes et de ceux d'infrastructure selon le principe de la territorialité serait contournée. Les détenteurs de véhicules étrangers traverseraient la Suisse sans bourse délier. Un problème se poserait en outre pour les automobiles et les véhicules de livraison fonctionnant au diesel et non soumis à la redevance (poids total jusqu'à 3,5 t). Ceux-ci ne pouvant être assujettis à la redevance, il faudrait soit envisager deux catégories de prix en créant par exemple des colonnes d'approvisionnement distinctes ou mettre en place un lourd système administratif pour rembourser les sommes prélevées en trop.

Le problème ci-dessus pourrait être moins aigu si le diesel était renchéri massivement dans les pays voisins et, partant, dans l'UE. Par rapport à la Suisse, nos voisins affichent des prix inférieurs de 26 centimes en Allemagne, d'environ 20 centimes en Autriche, de 16 centimes en France et de 6 centimes en Italie. Seul ce dernier pays pourrait à la rigueur s'aligner sur nous prochainement.

Si l'UE venait à relever ses prix du diesel à un niveau proche du nôtre, l'option d'une redevance liée à la consommation devrait être aussi envisagée. La démarche passerait alors par une modification des taux dans le tarif des douanes (RS 632.10) ou dans la future loi sur l'imposition des huiles minérales.

232 Perception sur tout le territoire ou sur les autoroutes seulement?

La décision fondamentale de prélever une redevance liée aux prestations étant prise, il y a lieu de déterminer si ces dernières doivent s'appliquer à toutes les routes publiques ou seulement au réseau à grand débit. La question n'est pas sans importance car, jusqu'à maintenant, elles n'ont été perçues dans l'UE que sur ce genre de réseau ou sur certaines sections de celui-ci ou encore sur des ouvrages tels que ponts et tunnels.

En Suisse, le système de financement des routes a connu une évolution progressive. Outre l'imposition des véhicules par les cantons (art. 105 LCR), l'appel aux droits sur les carburants a gagné en importance avec la réalisation des routes nationales. Selon l'article constitutionnel 36^{ter}, la construction, l'exploitation et l'entretien de celles-ci sont financés aujourd'hui par les produits de ces droits, qui

sont néanmoins perçus aussi bien pour l'usage d'une route nationale que pour une autre catégorie. Il en va de même de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds introduite en 1985 (art. 21 disp. trans., cst.): elle porte sur l'ensemble du réseau. Ce financement ne dépend donc pas de l'artère utilisée, ce qui conduit à des subventions croisées. Dès lors, les infrastructures coûteuses des Alpes, par exemple, sont aussi payées par des usagers qui les utilisent rarement, si ce n'est jamais.

Si la Suisse voulait percevoir des taxes autoroutières spécifiques selon le modèle européen, elle devrait d'abord revoir tout son mode de financement, mais la redevance liée aux prestations ne s'y prête guère. En effet, selon le mandat constitutionnel, cette dernière doit compenser tous les coûts non couverts du trafic des poids lourds. Ces coûts ne sont cependant pas le seul fait des autoroutes, mais de l'ensemble du réseau routier. Les coûts externes découlant de la pollution de l'air (atteintes à la santé et dégâts aux bâtiments) et du bruit, qui représentent plus de la moitié des coûts non couverts du trafic des poids lourds, sont engendrés surtout dans les agglomérations et, par conséquent, beaucoup moins sur les autoroutes. Enfin, les moyens techniques modernes de saisie ne permettent d'obtenir des données sur l'ensemble de celles-ci qu'au prix d'efforts très onéreux (constructions modifiées et équipements télématiques). Les usagers seraient en outre tentés d'emprunter les autres artères, menaçant ainsi encore davantage la sécurité du trafic dans les villes et les villages.

Soulignons en l'occurrence que la Commission de l'UE envisage de prélever une redevance kilométrique sur toutes les routes et de présenter un tel projet en 1998 (ch. 6.6 et tab. 9.1 du Livre vert sur des prix équitables et efficaces dans les transports; voir ch. 34).

Le Conseil fédéral propose dès lors une redevance prélevée sur tout le territoire. On devrait néanmoins parvenir, du moins sur les axes de transit à travers les Alpes, à percevoir en sus un montant lié au trajet en vertu de la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine (LTRA; RS 725.14; FF 1994 III 328), afin de compenser les coûts spécifiques des passages alpins (dépenses d'infrastructure plus élevées, coûts externes particuliers tels que ceux découlant des dégâts aux forêts). En l'occurrence, le gouvernement fournira plus de précisions dans le texte mis en consultation au sujet de la redevance sur le transit alpin.

233 Répartition en catégories

L'actuel compte routier permet d'imputer à chaque catégorie de véhicules motorisés ses coûts d'infrastructure et ses recettes. Une répartition par catégorie est aussi possible à partir des bases sur lesquelles reposent les coûts externes. Pour des raisons pratiques, il est par contre judicieux de prendre en considération les trois catégories suivantes: les camions/semi-remorques et les véhicules de transport collectif, destinés tant aux personnes qu'aux marchandises, ainsi que les remorques. La prise en compte du poids total autorisé dans chaque cas entraîne d'autres différenciations.

234 Détermination des taux de la redevance

Le Conseil fédéral propose que les taux de la redevance dépendent directement du poids total des véhicules et de la combinaison de ceux-ci. Ils seraient exprimés en centimes par kilomètre parcouru sur les routes suisses et par tonne de poids total. Pour des raisons pratiques, la redevance serait calculée selon une progression linéaire en fonction de ce poids.

Les prestations devraient être calculées séparément suivant la catégorie de poids, sur la base des données disponibles (voir annexe 2). L'effectif du parc des véhicules serait alors multiplié par la prestation moyenne de chaque catégorie, ce qui donnerait les prestations globales de celle-ci; elles seraient à leur tour multipliées par le poids moyen de chaque classe de poids. Le total de toutes les classes donne une valeur de 32 400 millions de kilomètres et le poids total exprimé en tonnes; avec les prestations des remorques et des véhicules de transport collectif, on atteint 47 000 millions de kilomètres-véhicules d'un poids total exprimé en tonnes.

L'ensemble des *coûts externes établis à l'heure actuelle* (1,15 mia. de fr.) est ensuite divisé par ce dernier chiffre (47 mia. de tkm de poids total), ce qui donne 0,02446 franc/tkmpt, soit 2,5 centimes par kilomètre et par tonne de poids total autorisé.

La limite inférieure a été fixée à 1,6 centime par tonne de poids total et par kilomètre. Elle garantit ainsi que, dans un premier temps, les coûts non couverts des dommages aux bâtiments, des accidents, du bruit et des infrastructures sont couverts en vertu du principe de causalité.

Le taux maximal de la redevance doit être fixé à 3 centimes par tonne de poids total autorisé et kilomètre. D'ici à l'entrée en vigueur de la redevance, des modifications éventuelles aux bases de calcul (p. ex. prise en compte des coûts de santé, meilleure appréciation monétaire des dommages) ainsi que d'autres catégories de coûts externes (voir aussi ch. 223) pourraient être également incluses. En outre, l'inflation va sans doute encore réduire la valeur réelle de 2,5 centimes. Comme la redevance ne sera pas prélevée avant 2001, il faudra tenir compte des faits exposés ci-dessus. Cela devrait se traduire par une nouvelle progression des coûts. Les émissions sonores et nocives devraient par contre diminuer à moyen et à long terme, tout comme leurs coûts, grâce à la mise en circulation de nouveaux véhicules. Les taux résultant de ces calculs pour les véhicules typiques ou les combinaisons de ces derniers sont les suivants (pour 2,5 centimes par tonne de poids total autorisé):

- 7 t: 17,5 centimes par véhicule-kilomètre,
- 12 t: 30,0 centimes par véhicule-kilomètre,
- 16 t: 40,0 centimes par véhicule-kilomètre,
- 24 t: 60,0 centimes par véhicule-kilomètre,
- 28 t: 70,0 centimes par véhicule-kilomètre.

(Un tableau complet figure à l'annexe 2).

235 Application par étapes

En 2001, il est prévu de n'imputer qu'une partie des coûts effectifs qui totalisent 1150 millions de francs. Etant donné le passage du système forfaitaire à la

perception liée aux prestations et compte tenu des possibilités économiques d'absorber la redevance (cf. art. 8 du projet de loi), le taux de celle-ci sera limité d'abord à 1,6 centime par tonne-kilomètre de poids total. Ainsi, on renoncera dans un premier temps à prendre en considération les coûts externes de la santé. Il faudra attendre une étape ultérieure (p. ex. à partir de 2005) pour passer à un taux de 2,5 centimes. Les critères à l'appui du taux appliqué sont définis plus à fond dans le texte de loi et dans ses explications (voir ch. 42).

24 Saisie des prestations

241 Remarque préalable

Les conditions indispensables à la saisie des prestations, en vue de prélever une redevance sur tout le territoire au moyen d'opérations administratives limitées, supposent la mise en œuvre d'un système pouvant fournir des indications fiables sur les kilomètres parcourus par chaque véhicule.

242 Recherche d'un système de saisie approprié

A cette fin, le DFTCE a lancé un concours au mois de décembre 1994. Des publications parues dans la presse (spécialisée) nationale et européenne a marqué le début de l'évaluation d'un appareil permettant d'enregistrer les kilomètres parcourus. Les exigences à remplir étaient les suivantes:

- saisie fiable des prestations,
- sécurité empêchant une manipulation quelconque,
- prix d'achat avantageux et installation facile,
- adaptabilité à tous les modèles de véhicules,
- possibilité de percevoir la redevance sur le transit alpin.

Il est apparu qu'aucun appareil ou système de saisie répondant aux exigences n'existait sur le marché. Sur la base des offres présentées, quatre firmes (Alcatel, Ascom, Fela, MAC) ont reçu pour mandat de développer des prototypes d'ici à la fin de septembre 1995, conformément à un cahier des charges circonstancié.

243 Résultats

Les prototypes réalisés permettent d'enregistrer les prestations et la redevance sur le transit alpin (RTA) ainsi que de détecter les frontières:

	Enregistrement prestations	Détection frontières	RTA
Alcatel	Signal du tachymètre	Radiobalise ¹⁾	Radiobalise
Ascom	Signal du tachymètre	GPS ²⁾	GPS
Fela	GPS/Accéléromètre	GPS	GPS
MAC	Signal du tachymètre	GPS	GPS

¹⁾ Radiobalise: émetteur infra-rouge ou à micro-ondes placé à proximité de la chaussée.

²⁾ GPS: Système de localisation globale des véhicules au moyen de satellites.

Testés au mois d'octobre 1995, les prototypes ont été soumis à un contrôle de fonctionnement, à des mesures comparatives et à des tentatives de manipulation en laboratoire; des essais pratiques ont eu lieu également sur deux camions.

Les résultats des tests furent cependant insatisfaisants, compte tenu des délais extrêmement courts qui leur étaient impartis. Les essais ont été interrompus après que les Chambres eurent biffé – durant la session d'hiver 1995 – le crédit nécessaire à la poursuite du développement d'un tel prototype.

Avant que les recherches continuent en vue de réaliser les appareils de la série zéro, il y a lieu de revoir le cahier des charges et de soumettre les prototypes à de nouveaux tests.

244 Conclusions du Conseil fédéral

Il est apparu que pour disposer d'un appareil à même de saisir les données nécessaires à la perception de la redevance, il faut d'abord le développer. Toute la procédure depuis l'octroi du crédit jusqu'à ce qu'il soit implanté pouvant prendre vraisemblablement jusqu'à cinq ans, le Conseil fédéral demande au Parlement d'inscrire au budget de 1997 un crédit de 5,1 millions de francs pour le développement d'un appareil jusqu'au stade de la série zéro.

25 Modalités de la perception

Comme c'est le cas pour la redevance forfaitaire, une distinction sera faite entre les véhicules suisses et ceux immatriculés à l'étranger.

251 Organisation applicable aux véhicules suisses

Pour les véhicules suisses, la perception doit en principe être confiée aux cantons. La démarche la plus judicieuse consiste à laisser cette tâche aux services cantonaux des véhicules car ils prélèvent déjà les impôts sur les véhicules à moteur et disposent ainsi des données requises.

Les détenteurs de tels véhicules les équipent d'un appareil qui enregistre la distance parcourue sans pouvoir être manipulé (voir ch. 24). Le compteur est relevé régulièrement, mais au moins une fois par année, et le chiffre communiqué au service cantonal. Celui-ci établit alors une facture en vue du règlement (paiement à postériori). Les cantons ont le loisir d'harmoniser le délai et le mode de paiement avec les règles qui prévalent pour les impôts sur les véhicules. Dans certains cas, la redevance peut aussi être prélevée à l'avance.

L'une des principales fonctions de l'appareil est de faire une distinction entre les kilomètres parcourus en Suisse et les prestations fournies à l'étranger, car seule la distance totalisée dans notre pays est soumise à la redevance (principe de territorialité). Cette distinction doit avoir lieu à la frontière, sans perte de temps.

La concrétisation technique et administrative devrait faire appel le plus possible à des moyens auxiliaires modernes (télématique et informatique).

252 Organisation applicable aux véhicules étrangers

Pour les véhicules étrangers, la redevance doit en règle générale être prélevée par les autorités douanières. La priorité va au respect du principe de non-discrimination. L'idéal serait bien entendu qu'un équipement servant déjà au prélèvement des taxes à l'étranger puisse aussi servir au calcul des distances nécessaire à la fixation de notre redevance. Des recherches ont eu lieu pour déterminer s'il est opportun de développer un appareil plus simple mais mieux adapté aux véhicules étrangers (p. ex. une sorte de vignette électronique pour les trajets de transit). Le paiement pourrait aussi être soit effectué à posteriori, soit par avance (prépaiement).

Là où l'usage d'un appareil de saisie n'est pas possible, le conducteur est tenu de déclarer à l'entrée et à la sortie du pays tant l'état du compteur que la catégorie de véhicule. A la sortie, il paie la redevance soit en espèces, soit par l'intermédiaire d'un compte. La préférence est donnée à un dispositif informatique moderne qui permet de simplifier le plus possible les opérations du transporteur et des organismes chargés de l'application. Des contrôles sporadiques sont envisagés.

Si l'interdiction du cabotage venait à être levée, il faudrait – dans le cadre du droit international – s'efforcer d'imposer l'usage d'un appareil également à ce genre de transport. Une sorte de vignette électronique pourrait convenir.

26 Utilisation des produits

S'agissant des produits, il faut d'abord déduire les frais de perception, qui incombent aux organes d'exécution. Le produit net restant sera utilisé en faveur des cantons à raison d'un tiers et de la Confédération à raison de deux tiers.

261 Contribution à la Confédération pour l'infrastructure des transports publics

Selon la nouvelle disposition constitutionnelle prévue à l'article 23 des dispositions transitoires, il y a lieu de modifier l'utilisation du produit de la redevance. Le Conseil fédéral ne peut donc utiliser au plus que deux tiers de ce produit pour financer les projets d'infrastructure ferroviaire (RAIL 2000, NLFA, raccordement de la Suisse romande au TGV, mesures anti-bruit). On admet que la redevance pourrait procurer quelque 400 millions de francs par année à cette fin. Le solde du montant revenant à la Confédération et non destiné aux projets d'infrastructure lui reste acquis pour la couverture de ses coûts non couverts en liaison avec le trafic routier.

262 Contribution aux cantons

Les cantons recevront globalement un tiers du produit de la redevance, qui sera réparti entre eux en fonction de leur imposition des véhicules à moteur, de leur population, de leurs charges routières et de la longueur de leurs routes ouvertes au trafic motorisé. La pondération de ces critères se fera au niveau de l'ordon-

nance. Selon l'article constitutionnel 36^{quater}, 3^e alinéa, il faudra particulièrement tenir compte de ceux qui sont essentiellement situés en région de montagne et en position périphérique. Les cantons affecteront leur part surtout à la compensation des coûts d'infrastructure non couverts et des coûts externes du trafic des poids lourds.

Dans le but d'assurer la compensation des coûts externes, il pourrait être souhaitable de verser des indemnités individuelles aux personnes subissant des dommages. Mais de telles indemnités seraient liées à de fortes charges et ne seraient par conséquent guère réalisables. La Confédération et les cantons devront en revanche s'efforcer de mettre en place une compensation qui profite aux lésés dans leur ensemble.

3 Rapport entre la redevance et le droit européen

31 Directive sur l'imputation des coûts d'infrastructure et révision de celle-ci

L'Union européenne (UE) a réglé la perception des redevances routières sur le trafic des poids lourds par le biais de la directive sur «l'imposition de certains véhicules à moteur destinés au transport des marchandises et la perception de péages et de taxes d'utilisation» (93/89 du 25 oct. 1993). A la demande du Parlement européen, cette base légale est actuellement examinée par la Cour européenne de justice quant à sa légalité; elle reste cependant en vigueur.

La directive en question permet aux Etats-membres de percevoir, pour l'utilisation des autoroutes, une redevance de durée limitée (eurovignette) et s'appliquant aux véhicules d'au moins 12 t de poids total, cela pour un montant maximal de 1250 écus par année (1940 SFR). Jusqu'à présent, les Etats du Benelux, ainsi que l'Allemagne et le Danemark l'ont traduite dans les faits. Lors de son entrée dans l'Union européenne, l'Autriche s'est soumise à la Directive, mais demandera des montants plus élevés durant une période transitoire. Par ailleurs, la directive fixe des critères pour les tronçons d'autoroute et le calcul du péage (art. 7*h*). De telles taxes sont déjà perçues par la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce. La Suède introduira l'eurovignette le 1^{er} janvier 1997 et la Grande-Bretagne prélève ici ou là des péages sur les ponts. A ce jour, la Finlande et l'Irlande ne se sont prononcées ni pour l'eurovignette, ni pour des péages sur les autoroutes.

Le taux maximal de 1250 écus, revu pour la première fois au début de 1997, puis tous les deux ans, sera adapté par le Conseil (art. 7*f* de la directive précitée).

Le 10 juillet 1996, la Commission a présenté un projet de révision de l'eurovignette, qui prévoit une modulation de celle-ci. Un véhicule plus polluant devrait payer davantage, alors qu'un véhicule répondant aux normes les plus récentes en matière de gaz d'échappement (EURO II) serait dégrevé (selon les valeurs d'émissions nocives et l'utilisation des routes: 750 à 2000 écus par année, soit un montant de 1160 à 3100 SFR). La proposition prévoit aussi de percevoir en sus 0,5 écu par km (77 ct.) dans des zones écologiquement sensibles telles que la région alpine ou les agglomérations. Du point de vue suisse, il faut relever la possibilité, envisagée pour la première fois, d'imputer les coûts externes du trafic

des poids lourds à raison de 0,03 écu par km. La proposition de directive sera discutée au Parlement européen et soumise pour approbation au Conseil des ministres.

32 Article 12 de l'Accord sur le transit entre la Suisse et l'UE et coordination avec le droit européen

L'article 12 de l'Accord du 2 mai 1992 (RS 0.740.71) sur le transit dispose qu'il y a lieu de coordonner le plus possible les solutions applicables à l'imposition du trafic des poids lourds et d'imputer d'abord les coûts d'infrastructure puis, dans une deuxième phase, les coûts externes. Des consultations régulières sont prévues en vue de préparer cette politique.

A l'article 15 de l'Accord, les parties contractantes se sont engagées à respecter le principe de la *non-discrimination* dans le transit à travers la Suisse ou à travers les Etats-membres de l'UE, ainsi que dans le trafic bilatéral. Dans une déclaration d'intention, ils ont en outre garanti qu'ils allaient alléger et simplifier les formalités entravant les transports (art. 14 de l'Accord).

33 Négociations bilatérales avec l'UE au sujet des transports

Ces négociations ont commencé au mois de mars 1995, après d'assez longs retards qui résultaient de l'adoption de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes et des problèmes dus à son application non-discriminatoire.

Le but des négociations bilatérales en matière de transports terrestres consiste à préparer la relève de l'Accord sur le transit en 2005. Il s'agit en particulier de réaliser l'accès des deux parties au marché des transports pour la route et le rail et de mettre en place une politique coordonnée des transports par le biais d'une démarche progressive et concertée. Durant les présentes négociations, la Suisse vise entre autre à introduire par étapes la vérité des coûts (grâce essentiellement à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations), liée au relèvement graduel de la limite de poids total jusqu'au niveau de 40 t en vigueur dans l'UE. Les années 1998 (entrée en vigueur probable de l'accord), 2001 (introduction de la redevance liée aux prestations) et 2005 (échéance de l'Accord sur le transit) sont les temps forts de cette évolution progressive.

34 Livre Vert de la Commission de l'UE sur la vérité des coûts

Au nom de la Commission de l'UE, le commissaire aux transports, M. Neil Kinnock, a présenté en décembre 1995 un «Livre Vert sur des prix équitables et efficaces» dans ce domaine. A plusieurs égards, ce document reflète les traits principaux de la nouvelle politique des transports de l'UE.

L'opinion publique de l'UE prend de plus en plus conscience et s'inquiète des nuisances du trafic (congestion, gaz d'échappement, bruit et accidents). Dans les grandes agglomérations et sur les axes de transit de la région alpine, ces effets sont notamment imputables à des signaux erronés en matière de prix. Dans l'UE, les

coûts externes non couverts du trafic sont estimés à environ 250 milliards d'écus (soit 4% du produit intérieur brut). Ils sont attribuables au trafic routier à raison de 90 pour cent.

La Commission de l'UE n'a certes pas l'intention de renchérir de manière générale les transports, mais elle relève que sans une réorientation fondamentale de la politique en la matière, toute augmentation des transports routiers de voyageurs et de marchandises entraînerait inévitablement l'effondrement du système. Une nouvelle politique des prix doit améliorer l'imputation des coûts d'infrastructure (transparence) et permettre une utilisation des infrastructures mieux équilibrée dans le temps. Il n'est pas juste que la collectivité prenne à sa charge une part considérable des coûts consécutifs aux transports. Par la même occasion, le principe de la vérité des coûts, avec l'internalisation des coûts externes, est reconnu. Une telle démarche correspond, pour une large part, à la stratégie suisse visant à appliquer la vérité des coûts dans le trafic des poids lourds.

Pour cela, on peut, d'une part, adapter et augmenter la fiscalité routière (redevances proportionnelles aux émissions des véhicules, imposition accrue des carburants, péages routiers plus élevés et différenciés dans les zones sensibles) et, d'autre part, développer les infrastructures (réseaux transeuropéens). S'agissant aussi de ces instruments, on constate que l'UE et la Suisse rapprochent leurs vues en matière de politique des transports.

Le Livre Vert de la Commission de l'UE fait actuellement l'objet de larges discussions. Un premier pas dans cette voie est accompli avec la révision de l'eurovignette (voir ch. 31).

35 Projets de pays européens

Des efforts sont en cours également dans les Etats de l'UE en vue d'adapter la fiscalité routière aux conditions actuelles. L'accent est mis sur l'imputation des coûts selon le principe de territorialité, de manière que ceux-ci soient pris en compte efficacement et, autant que possible, en fonction de la règle de la causalité. De grands espoirs sont mis dans les systèmes de saisie électronique largement testés en 1995 en Allemagne (autoroute Cologne-Bonn). Des essais ad hoc sont aussi effectués en Autriche (Tauern).

L'Allemagne souhaite percevoir électroniquement – dès l'an 2000 – les péages autoroutiers sur le trafic des poids lourds, de manière à imposer le transit de façon adéquate. Pour éviter que ceux-ci empruntent les autres routes, ces péages pourraient être étendus ici ou là à d'autres tronçons. En Autriche, ils seront perçus électroniquement dès 1998, système qui sera étendu aux camions sur tout le réseau autoroutier. La facturation électronique sera combinée avec celle des points écologiques. Par ailleurs, une vignette autoroutière («Pickerl») sera appliquée pour les voitures de tourisme dès 1997. En Italie et en France, les actuels péages autoroutiers seront progressivement prélevés par voie électronique (télépass en Italie, télépéage en France). La Grande-Bretagne procède à des essais dans ce sens. En outre, des systèmes de perception électronique sont installés ou prévus de plus en plus pour des tunnels ou pour certaines zones (tunnels à Marseille et, à l'avenir, à Paris; péage urbain à Göteborg et, à l'avenir, à Stockholm, etc.). Parmi

les Etats qui ne sont pas membres de l'UE, la *République tchèque* et la *Slovaquie* ont introduit une vignette autoroutière, la première en 1995, la seconde en 1996. Oslo, Bergen et Trondheim exploitent depuis quelques années des systèmes de péage routier partiellement électroniques.

36 Possibilités de coopération technique

La Commission de l'UE envisage de promulguer une directive garantissant la compatibilité des systèmes de perception. Pour le moment, l'article 12 (2) de la directive 93/89/CEE exige uniquement, en termes assez vagues, que l'on tente de rendre compatibles la perception électronique des péages et celle des taxes d'utilisation. Des études sont en cours au niveau de l'UE pour réaliser ce projet. La Suisse y participe; elle est notamment représentée dans le groupe CARDME de l'UE, qui examine les avantages et les inconvénients des systèmes de perception électronique des taxes, ainsi que les possibilités d'une interopérabilité internationale. C'est dans ce cadre qu'elle élabore une étude sur les possibilités techniques en la matière, conjointement avec l'Italie et l'Autriche. Cette étude trilatérale doit être terminée avant la fin de l'automne 1996. Par ailleurs, il existe des contacts bilatéraux avec l'Allemagne et la France dans le même domaine. Notre pays participe aussi au IV^e programme-cadre télématique de l'UE: le projet «Enterprice» prévoit notamment que des études soient entreprises avec l'industrie intéressée au sujet d'une saisie interopérable des taxes du trafic des poids lourds («road truck pricing»). La Suisse participe en outre au projet «Move it» de l'UE, dont le but est d'étudier en particulier les aspects contractuels et procéduraux de l'interopérabilité des systèmes de perception des redevances autoroutières.

37 Fiscalité routière des pays limitrophes

Allemagne: Le trafic des poids lourds est assujéti au paiement de l'eurovignette (prix maximal de 1250 écus). Pour un camion de 40 t par exemple, l'impôt sur les véhicules s'élève en moyenne à 3750 DEM par an (env. 3130 SFR). L'impôt sur les huiles minérales est de 62 pfennigs par litre de carburant diesel (52 ct.). Taxe sur la valeur ajoutée incluse, la charge fiscale de l'huile diesel est de 65 centimes par litre.

France: Les trois quarts des 8400 kilomètres que compte le réseau des autoroutes françaises sont soumis au péage. Pour les camions ayant trois essieux et plus, celui-ci se monte en moyenne à 0,83 franc français par kilomètre (env. 20 ct. suisses). Les tarifs perçus aux tunnels du Mont Blanc et du Fréjus dépassent nettement cette moyenne et atteignent jusqu'à 920 francs (230 SFR) pour le passage d'un véhicule de 40 t. L'impôt sur cette catégorie de véhicule s'élève en moyenne à 3900 francs français par an (970 SFR). La charge fiscale de l'huile diesel atteint quelque 3,15 francs par litre (77 de nos ct.).

Italie: La majeure partie du réseau autoroutier est soumis à un péage dont le prix moyen est de 218 liras (18 ct.) par vkm. Les impôts annuels sur les véhicules peuvent atteindre 2,58 millions de liras (2150 SFR) pour un poids lourd de 40 t.

L'impôt sur les huiles minérales se monte à 747,5 livres par litre de carburant diesel (62 ct.); si l'on ajoute les autres taxes, la charge globale se situe autour de 82 centimes par litre.

Autriche: Ce pays prélève (manuellement) des péages pour quatre traversées alpines. Le passage d'un ensemble de 38 t au Brenner coûte entre 167 francs suisses (véhicule peu bruyant) et 305 francs (tarif nocturne). Par ailleurs, l'Autriche applique la directive sur l'eurovignette et peut percevoir, à titre transitoire, un montant supérieur aux 1250 écus. L'impôt sur les véhicules représente 30 700 schillings (3680 SFR) et la charge fiscale du carburant diesel 5,34 schillings (64 ct.).

Suisse: L'actuelle redevance sur le trafic lourd se monte au plus à 4000 francs par année pour un véhicule de 28 t. Les impôts cantonaux varient entre 1440 francs (Valais) et 3971 francs (Grisons); selon l'ASTAG, la moyenne suisse est de 2762 francs. Les droits sur les carburants atteignent, TVA comprise, 84 centimes par litre d'huile diesel.

Suisse-Italie: Selon un traité bilatéral conclu entre ces deux pays, un péage est perçu pour traverser le tunnel routier du Grand Saint-Bernard. Un trajet simple coûte entre 134 et 139 francs pour les véhicules ou ensembles totalisant respectivement quatre ou cinq essieux.

Sous l'angle des redevances pour l'utilisation des routes, il est intéressant de procéder aux comparaisons suivantes:

- Un train routier lourd paie de Metz à Milan 60 francs suisses s'il traverse notre pays ou quelque 388 francs suisses par le Mont Blanc, y compris les autoroutes françaises et italiennes.
- De Karlsruhe à Milan, il lui en coûtera environ 35 francs suisses pour utiliser l'itinéraire helvétique, mais entre 200 (le jour) et 300 francs (la nuit) pour emprunter l'itinéraire du Brenner, y compris les autoroutes italiennes.
- Avec la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (entre 1,6 et 2,5 ct. par tonne-kilomètre de poids total), le prix pour traverser la Suisse augmenterait de 105 à 180 francs (maximum de 28 t), voire de 160 à 270 francs pour un véhicule de 40 t.

Ces comparaisons montrent que la Suisse est le pays de l'arc alpin qui prélève les redevances routières les plus modiques. Un renchérissement au moins jusqu'au niveau des pays voisins s'impose de toute urgence, sinon nous subissons une part croissante du transit. Une telle conclusion s'applique en particulier au cas où le poids maximal viendrait à être relevé.

38 Eurocompatibilité de la redevance

Il convient fondamentalement de reconnaître que la Suisse, tant qu'elle n'est pas membre de l'UE, n'a pas l'obligation d'adopter le droit communautaire en matière de fiscalité routière. En vue des négociations bilatérales sectorielles sur les transports terrestres, elle entend fixer de manière autonome ses redevances dans le respect du principe de non-discrimination et en fonction du niveau des tarifs routiers des pays limitrophes. Elle a également toute latitude pour percevoir

une redevance liée aux prestations soit sur l'ensemble du réseau, soit – comme c'est le cas dans l'UE – sur une partie de celui-ci (p. ex. routes nationales). Les exemples dont elle dispose (voir ch. 37) montrent que sa redevance se situera dans un même ordre de grandeur que les péages perçus sur les axes de transit français et autrichiens.

Les deux parties misent sur des systèmes de saisie électronique des données et sur l'interopérabilité de ceux-ci, dans la mesure de leur faisabilité économique et technique. On admet à l'heure actuelle que l'usage de moyens de paiement communs est réalisable sur le plan technique.

La perception en Suisse de la redevance est compatible avec les tendances récentes qui se dessinent dans l'UE (voir ch. 31 et 34) car elle respecte le principe de non-discrimination inscrite dans l'Accord sur le transit.

Pour ménager la marge assurant la meilleure insertion possible de la redevance dans le contexte européen, il s'agira de conférer toute la souplesse voulue aux dispositions légales qui s'y rapportent.

4 Partie spéciale

41 Remarque préalable

Le présent projet de loi se limite à l'essentiel afin d'offrir la plus grande souplesse possible dans des domaines qui ne sont pas encore réglés complètement: en particulier l'évolution à l'échelle européenne des redevances sur l'utilisation des routes, le système de saisie des prestations encore à développer ainsi que le résultat des négociations bilatérales avec l'UE.

42 Commentaire des articles

421 Entrée en matière

La nouvelle loi repose en premier lieu sur l'article constitutionnel 36^{quater}. Elle se base aussi sur l'article 23 projeté des dispositions transitoires. La Confédération est ainsi habilitée à utiliser deux tiers du produit de la redevance sur le trafic des poids lourds au financement des grands projets ferroviaires. Comme la redevance est également destinée à servir de base à la future redevance sur le transit alpin, elle se réfère aussi à l'article sur la protection des Alpes (art. 36^{sexies} cst.). Par ailleurs, la redevance a un lien étroit avec l'article sur l'environnement (art. 24^{septies} cst.).

422 Section 1: But et champ d'application

L'article premier, 1^{er} alinéa, décrit l'objet du mandat constitutionnel, selon lequel le trafic des poids lourds doit couvrir à long terme les frais qui lui sont imputables (redevance causale). Ceux-ci comprennent les coûts d'infrastructure (construction, entretien et exploitation des routes) non couverts par d'autres moyens, et les coûts occasionnés à la collectivité, c'est-à-dire les coûts externes qui ne sont pas déjà couverts par d'autres moyens. L'article 7 apporte davantage de précisions. Le

2^e alinéa souligne que l'imputation des coûts devrait accroître les chances du rail sur le marché, inciter à confier davantage de marchandises aux chemins de fer et contribuer à compenser les effets d'une éventuelle hausse du poids maximal des véhicules routiers.

L'*article 2* précise que la redevance est perçue sur toutes les routes servant au trafic public, teneur qui correspond à celle que l'on retrouve dans la loi sur la circulation routière (art. 1^{er} LCR; RS 741.01). Les coûts externes qui sont imputables au trafic des poids lourds se basent sur les prestations kilométriques effectuées sur les routes ouvertes au trafic public.

423 Section 2: Assujettissement à la redevance

Selon l'*article 3*, la redevance est perçue sur les véhicules lourds et les remorques, tant suisses qu'étrangers, destinés au transport des personnes ou des marchandises. Au sens de la loi, ce sont les véhicules à moteur et les remorques d'un poids supérieur à 3,5 t; ceux dont le poids est inférieur n'y sont pas soumis. La notion de «poids total» est définie à l'article 8 de l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV; RS 741.41). L'immatriculation distingue les véhicules suisses des étrangers (art. 4 OETV).

L'*article 4* énumère les dérogations et exemptions. Cette norme délègue au Conseil fédéral la compétence permettant d'exonérer exceptionnellement certaines catégories de véhicules ou certains d'entre eux. Il pourrait paraître justifié d'exempter les véhicules militaires; en effet, leur assujettissement à la redevance entraînerait des coûts supplémentaires tant pour leur équipement que pour l'appareil administratif. Il y a lieu de prévoir une dérogation également pour les services de transport de la Confédération et pour les entreprises concessionnaires assurant un trafic de ligne. Certes, ils suscitent aussi des coûts non couverts et des coûts externes élevés, mais les frapper d'une redevance irait à fin contraire, car de nombreux usagers utiliseraient alors davantage leur voiture pour éviter de telles dépenses. Les parcours effectués par les véhicules agricoles sur les routes soumises à la redevance représentent un taux négligeable. Par ailleurs, la Confédération peut prévoir d'autres exemptions ou facilités; nous pensons notamment aux véhicules électriques et aux transports à caractère humanitaire. Elles devraient être définies explicitement dans l'ordonnance. Toutefois, cette disposition doit alors être appliquée de manière restrictive, c'est-à-dire sans perdre de vue le principe de la couverture des coûts.

L'*article 5, 1^{er} alinéa*, stipule qu'il appartient au détenteur d'un véhicule suisse de s'acquitter de la redevance. Cette obligation incombe au conducteur s'il s'agit d'un véhicule étranger. Le *2^e alinéa* autorise le Conseil fédéral à désigner d'autres personnes comme responsables du paiement.

424 Section 3: Bases de calcul de la redevance

Selon l'*article 6, 1^{er} alinéa*, le calcul des prestations repose sur les kilomètres parcourus et sur le poids total autorisé du véhicule ou de la combinaison de véhicules (l'ensemble). La charge utile effective n'est pas prise en considération.

Si sa prise en compte est souhaitable, elle n'est guère possible pour des raisons pratiques. Ne considérer que le poids total peut inciter à n'effectuer qu'un minimum de trajets à vide ou à accroître le chargement. Le 2^e *alinéa* apporte un correctif au premier. Le véhicule tracteur est assujéti au même titre que la remorque ou la semi-remorque. Dans le cas des véhicules articulés, on doit prendre en considération l'unité que forme l'ensemble. Les trains routiers les plus lourds devraient payer davantage, sans ce correctif, que le véhicule autorisé aujourd'hui à 28 t. En effet, on ne sait pas pour l'instant s'il faut également poser un appareil de saisie sur les remorques. Dans la négative, une autre solution doit être trouvée. Soit on perçoit un montant forfaitaire, soit on se réfère simplement pour une combinaison de véhicules au poids maximal de l'ensemble tel qu'il est défini dans la loi. En vertu du 3^e *alinéa*, la redevance peut en outre être fonction des émissions nocives (bruit et gaz d'échappement). Une différenciation en fonction des émissions produites pourrait assez facilement se baser sur la date de mise en circulation des véhicules à moteur. On pourrait alors en déduire si le véhicule répond aux prescriptions les plus récentes en matière de gaz d'échappement. En premier lieu, on songe à un rabais sur les véhicules particulièrement peu polluants. Une surtaxe (malus) s'appliquant aux véhicules aux valeurs d'émissions nocives particulièrement élevées est également concevable.

L'article 7 définit la couverture des coûts. La redevance étant de nature causale, seuls les coûts effectifs et imputables peuvent être mis à la charge des véhicules lourds. Les coûts d'infrastructure découlent en l'occurrence du compte routier. Un compte spécial sera créé pour pouvoir calculer les autres coûts à la charge de la collectivité (= coûts externes dus aux accidents et aux atteintes à l'environnement). Les résultats de ces comptes devront correspondre à l'état des connaissances scientifiques et seront soumis à une appréciation politique.

L'article 8 donne au Conseil fédéral la compétence de fixer les tarifs. Pour ce faire, il doit se référer à un vaste catalogue de critères (2^e *al.*). Selon le 3^e *alinéa*, le taux ne doit ni être inférieur à 1,6 centime, ni dépasser 3 centimes par tonne-kilomètre de poids total.

L'article 9 autorise le Conseil fédéral à percevoir exceptionnellement une taxe forfaitaire. Cette démarche n'est cependant admise que s'il est impossible de calculer la redevance en fonction des prestations ou si la perception habituelle nécessite des moyens disproportionnés. Il pourrait s'agir par exemple du transit entre Bâle et Chiasso ou des trajets à destination de chantiers dans la zone frontrière.

425 Section 4: Perception de la redevance

Selon l'article 10, le Conseil fédéral règle les modalités d'application. Comme par le passé, il peut confier cette tâche aux autorités douanières et aux cantons, voire à d'autres organismes lorsqu'une redevance supplémentaire (transit alpin) est perçue sur certains tronçons (p. ex. traversées alpines).

L'article 11 accorde au Conseil fédéral la compétence de prescrire les équipements techniques nécessaires au calcul des kilomètres parcourus. L'appareil de saisie doit être le plus simple et le plus avantageux possible. De plus, sa conception

empêchera toute manipulation ou falsification, mais permettra une saisie des données dans le cadre de la taxe sur le transit alpin. Afin de ne pas se priver des progrès rapides réalisés dans la technique en la matière, il est apparu pertinent de n'inscrire dans la loi qu'une norme de compétence.

L'article 12 décrit quand naît et prend fin l'obligation fiscale. Elle dure aussi longtemps que les véhicules suisses sont admis à la circulation et parcourent des routes soumises à la redevance. Le véhicule étranger est assujéti tant qu'il emprunte des routes ouvertes au trafic public soumises à la redevance.

L'article 13 fixe la période fiscale. Ainsi, la redevance doit être perçue et comptabilisée au moins une fois par année. Pour les véhicules qui circulent beaucoup, il est néanmoins recommandé de passer à des intervalles plus courts, également s'ils ne sont pas dotés d'un appareil de saisie ou si la redevance est forfaitaire. La redevance peut être perçue par anticipation ou à postériori.

L'article 14 porte sur les différents façons de garantir la perception, la redevance pouvant notamment être perçue par anticipation. Le Conseil fédéral fixe les détails par voie d'ordonnance.

L'article 15 régit la prescription. Le délai de prescription ordinaire pour la créance fiscale comme pour les demandes de remboursement est de cinq ans. La prescription peut être interrompue par un acte de procédure. Le délai de prescription absolu est de quinze ans.

L'article 16 contient des dispositions sur l'entraide administrative et sur l'obligation de notifier. Les organes d'exécution devront s'entraider dans l'accomplissement de leurs tâches et se communiquer les informations nécessaires. Toutes les autres autorités disposant dans le cadre de leurs activités étrangères à la perception de la redevance ont l'obligation de renseigner les organes d'exécution. Les organes administratifs de la Confédération et des cantons qui ont connaissance d'une infraction sont tenus de la notifier.

L'article 17 définit les conditions d'une éventuelle exemption. Les motifs peuvent être une situation de détresse indépendante de la volonté du débiteur. Le paiement de la redevance devrait constituer pour lui un cas de détresse, le conduisant par exemple à l'insolvabilité.

L'article 18 autorise l'usage de données anonymes à des fins statistiques. En particulier, il devrait être possible de traiter des données, qui lors de l'exécution de la redevance liée aux prestations pourraient parvenir aux cantons.

426 Section 5: Utilisation du produit de la redevance

Selon l'article 19, 1^{er} alinéa, un tiers du produit net est destiné aux cantons; les deux autres tiers restent acquis à la Confédération. La contribution aux cantons ne sera pas soumise aux mesures de réduction des dépenses fédérales et doit être considérée, par conséquent, comme une dépense liée.

Selon le 2^e alinéa, la Confédération utilise sa part d'abord pour financer la mise en place des infrastructures nécessaires aux transports publics, conformément à l'article 23 des dispositions transitoires de la constitution, à savoir environ 400 millions de francs par année. Elle affecte le solde à la compensation des coûts non

couverts qu'elle supporte dans le domaine du trafic routier, dont les coûts externes. Le 3^e alinéa précise que les cantons utilisent leur part au produit net en priorité pour couvrir leurs charges résultant des coûts non couverts du trafic routier, plus précisément des coûts d'infrastructure et des coûts externes. La part dévolue à chacun d'eux (4^e al.) est déterminée en vertu de l'article 34 de la loi du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit de l'impôt sur les huiles minérales (RS 725.116.2; FF 1996 III 57); une dérogation à la règle figure à la lettre c, selon laquelle on ne se réfère pas à la capacité financière du canton, mais à sa population. Le nombre d'habitants est un critère important parce que les coûts externes du trafic des poids lourds sont surtout élevés dans les régions à forte densité démographique. La pondération des critères énumérés au 4^e alinéa se fera au niveau de l'ordonnance.

427 Section 6: Dispositions pénales et voies de droit

L'article 20 contient des dispositions pénales sur la mise en péril ou la soustraction de la redevance. Est punissable quiconque se procure un avantage illicite ou en fait bénéficier un tiers, notamment sous la forme d'un remboursement indu, ou encore met en péril la taxation. En ce qui concerne la mise en péril, il s'agit en particulier de dispositions qui sanctionnent le non-respect de l'obligation de coopérer ou de renseigner. Cette seconde obligation est aussi violée lorsque l'on fournit des données erronées. En outre, est punissable toute personne qui n'installe pas l'appareil de saisie prescrit ou qui le rend inutilisable car, de la sorte, elle empêche de calculer le montant de la redevance. Commet une soustraction de la redevance, celui qui, par exemple, se procure ou procure à une autre personne un avantage illicite, en obtenant une exonération indu ou un remboursement au moyen d'une fausse déclaration. L'article vise aussi toute personne qui utilise une route soumise à la redevance en présentant une carte de crédit périmée ou un autre moyen de paiement non valable, dans la mesure où la redevance doit être acquittée à l'avance, à l'aide d'un dispositif technique moderne. Est également punissable, celui qui obtient sans y avoir droit un avantage ou un remboursement. Pour d'autres infractions, comme les actions frauduleuses ou les faux en écritures, on se référerait aux dispositions ad hoc de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (RS 313.0). Pour fixer l'amende, il faut établir le montant de la redevance mise en péril. Si celui-ci n'est pas connu, il pourra être estimé d'office selon le 2^e alinéa. La tentative (infraction non consommée) et la complicité seront sanctionnées (3^e al.). Celle-ci risque d'être particulièrement importante dans le cas des véhicules étrangers, étant donné que les conducteurs pourraient être tentés d'agir dans la majorité des cas à l'instigation du détenteur du véhicule. Le 4^e alinéa contient une disposition concurrente pour le cas où plusieurs éléments constitutifs d'infraction seraient réunis. La peine correspond alors à la sanction attachée à l'infraction la plus grave.

L'article 21 a trait aux autres comportements punissables tels que l'escroquerie ou le faux en écritures; il peut donc être appliqué également par les cantons et découle du droit pénal administratif (RS 313.0).

L'article 22 règle les poursuites judiciaires, lesquelles seront engagées par les cantons ou le cas échéant par l'Administration fédérale des douanes.

L'article 23 régit les voies de droit. Dans la mesure où les cantons sont mandatés pour percevoir la redevance, il est possible de recourir contre la décision de la première instance cantonale auprès de la Direction générale de douanes. Il en va de même pour les décisions d'un bureau de douane. L'instance supérieure est la Commission fédérale de recours en matière de douanes. La procédure est régie par les dispositions réglant l'organisation judiciaire fédérale, laquelle prévoit que le Tribunal fédéral décide en dernière instance.

428 Section 7: Dispositions finales

En vertu de l'article 24, la redevance forfaitaire sera remplacée par celle qui est liée aux prestations. La disposition transitoire de l'article 21, 8^e alinéa, cst., et l'ordonnance qui en découle deviendront alors caduques.

L'article 25 règle la possibilité de référendum et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Celle-ci est prévue au plus tôt le 1^{er} janvier 2001.

5 Incidences de la redevance

51 Sur les finances et l'état du personnel

511 Sur la Confédération

La redevance liée aux prestations devrait procurer des recettes brutes comprises entre 750 et 1150 millions de francs. Déduction faite du montant revenant aux cantons, il devrait rester à la Confédération entre 500 et environ 770 millions, ce qui est nettement supérieur au produit de la redevance forfaitaire en 1995 (179 mio. de fr.). Grâce à la nouvelle règle d'affectation, la Confédération pourra surtout allouer chaque année 400 millions aux infrastructures des transports publics. Le financement de ces dernières en sera facilité, ce qui allégera d'autant la caisse fédérale.

Les effets sur l'état du personnel dépendront beaucoup du mode de saisie des données. En principe, l'Administration des douanes sera chargée de prélever la redevance sur les véhicules immatriculés à l'étranger. Elle sera indemnisée pour ce travail et pour les frais découlant du changement de système. A première vue, l'augmentation des effectifs sera négligeable et due uniquement au fait qu'à la frontière les données sur les kilomètres parcourus devront être plus précises que ce n'est le cas aujourd'hui avec la redevance forfaitaire.

512 Sur les cantons et les communes

La perception de la redevance pour les véhicules immatriculés en Suisse restera probablement l'affaire des cantons, qui continueront à être indemnisés pour cela. En relation avec le système de saisie des prestations, il faut s'attendre à des frais de conversion qui ne peuvent pas être quantifiés. Leur part au produit net de la redevance a déjà été examinée au chiffre 262.

52 **Autres effets**

521 **Remarque préalable**

Il reste à déterminer les répercussions de la redevance liée aux prestations sur la croissance économique, sur le niveau des prix, sur le trafic et les prestations-marchandises tant routières que ferroviaires, sur les régions de montagne et les régions périphériques ainsi que sur l'environnement. Référence est faite à 2001, avec un taux de 2,5 centimes par tonne-kilomètre, donc avec l'imputation de tous les coûts externes quantifiables. De ce fait, on montre les conséquences maximales des effets envisageables. Une introduction échelonnée donnerait plus de temps à l'économie pour s'adapter aux changements. Les effets prévus apparaîtraient aussi plus tardivement. Les répercussions sur les transports et sur l'économie (ch. 52 ss) reflètent le *maintien de la limite de 28 t*.

Nous nous référons ci-après surtout au rapport établi par les experts de la firme Ecoplan, à Berne¹⁾. Les chiffres indiqués correspondent à des valeurs en partie encore provisoires, susceptibles d'être modifiées.

522 **Incidences sur l'économie en général et sur le niveau des prix**

L'imputation de tous les coûts externes dûment prouvés du trafic des poids lourds, en vertu du principe de causalité, va renchérir de 20 pour cent en moyenne les transports de marchandises par la route. Elle contribuera à ce que ceux-ci couvrent mieux l'entier des coûts qu'ils occasionnent. Ce système ne modifiera guère la progression du produit intérieur brut (PIB) puisque, aujourd'hui déjà, il faut payer les coûts des nuisances; la nouveauté réside dans le fait qu'elles seront supportées davantage par *ceux qui les occasionnent* que par la collectivité ou par les milieux directement touchés. Suivant l'utilisation des produits, on pourra même en attendre des effets légèrement positifs sur le PIB et sur l'emploi, étant donné que le système des transports fournira ses prestations de manière plus efficace et que les moyens ainsi libérés pourront être investis dans des secteurs créant une plus grande valeur ajoutée.

Les coûts de transport ne représentent qu'une partie relativement faible des coûts de production globaux. Là où les transports sont intensifs (huiles minérales, pierre, terre, matériaux de construction, carton, papier et cellulose), cette part est de 8 pour cent (y compris les prestations préalables intégrées dans le produit lui-même). La hausse des frais de production en cas d'imputation de tous les coûts externes atteint 0,5 à 1,4 pour cent. Dans les branches qui requièrent surtout des véhicules lourds, l'augmentation des dépenses devrait dépasser cette valeur et atteindre jusqu'à 2,2 pour cent. Par contre, elle se situerait au-dessous de la moyenne dans celles qui utilisent plutôt des véhicules légers. Comparativement aux autres facteurs susceptibles d'influencer les frais de production (p. ex. taux de change, niveau des salaires, efforts de rationalisation de certaines branches), l'effet de la redevance sur ces frais est généralement négligeable.

¹⁾ Auswirkungen einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe sowie der Aufhebung der 28 t-Limite, Bern 1996 (à paraître prochainement).

523 Incidence sur la répartition modale rail-route

523.1 Evolution des prestations sans la redevance

Voici l'évolution des prestations du trafic des poids lourds (en millions de véhicules-km) si l'on renonçait à la redevance²⁾:

Année	2001	2005	2010	2015
Trafic interne	1977	2297	2788	3097
Import/export	501	553	620	684
Transit ¹⁾	141	179	199	222
Total	2620	3029	3607	4003

¹⁾ L'évolution du transit ne comporte pas encore l'application de l'initiative sur la protection des Alpes et repose sur le maintien de la limite de 28 t.

523.2 Réactions et adaptations au prélèvement de la redevance

Les transporteurs routiers et les chargeurs ont les possibilités suivantes de réagir au passage de la redevance forfaitaire à celle liée aux prestations:

- augmenter le taux d'utilisation des véhicules, c'est-à-dire accroître le chargement par trajet, grâce à un nouveau concept logistique, et diminuer les courses à vide;
- éviter la Suisse;
- adapter le parc de véhicules;
- transférer au rail l'acheminement des marchandises.

Du point de vue quantitatif, les trois premières réactions sont peu importantes. Le taux d'utilisation ne peut pas être augmenté à l'infini, car les flux de marchandises ne vont pas souvent par paire et certains produits tels que les produits alimentaires, les combustibles ou les matériaux de construction ne peuvent pas être transportés en même temps sur un même véhicule. Eviter la Suisse n'est économiquement intéressant que dans quelques rares régions limitrophes. Quant à l'adaptation du parc (véhicules plus petits, poids total plus bas), elle se heurte également à des questions de rentabilité. Par conséquent, la réaction la plus appropriée reste bel et bien le passage au rail.

L'effet de ce transfert dépend, d'une part, de l'ampleur du renchérissement des tarifs routiers, d'autre part, de la capacité, de la qualité et du prix des transports ferroviaires.

A l'intérieur de notre pays, les marchandises acheminées parcourent en moyenne 25 kilomètres, alors que le chemin de fer ne prend l'avantage sur la route qu'entre 50 et 100 kilomètres, ou davantage. Par conséquent, certains transports (p. ex.

²⁾ Les bases relatives à ces calculs (tonnes-kilomètres) ont été tirées des «Perspectives d'évolution du trafic-marchandises en Suisse 1992-2015», mandat SET n° 241, Berne 1995 et de dépouillements spéciaux de la Statistique des transports de marchandises 1993 (GTS 93).

pour les produits alimentaires – quantitativement importants – ou pour les chantiers) ne pourraient pas, ou alors très rarement, être transférés au rail. On a calculé pour certaines catégories de biens les retombées du transfert en appliquant une élasticité des tarifs et des prix croisés. D'ici à 2005, la réduction maximale totale des prestations de trafic-marchandises par la route (trafics interne, d'import, d'export et de transit) se monte à environ 1200 millions de tonnes-kilomètres (tkm). D'ici à 2015, la réduction totaliserait environ 2000 millions de tkm. Mesurée en véhicules-kilomètres (vhkm), cette réduction atteindrait quelque 370 millions. Sur ce volume, 150 millions de vhkm passeraient au rail, ce qui correspond à 1000 millions de tkm. Simultanément, le rail verrait ses prestations en trafic-marchandises interne augmenter de juste 17 pour cent et de 8 pour cent dans celui des importations et des exportations, mais uniquement si ce dernier ne relève pas ses tarifs.

En Suisse, la perception de la redevance devrait générer une diminution de 9 pour cent de l'ensemble des transports routiers et de 7 pour cent dans les trafics d'import et d'export.

524 Digression: Retombées de la redevance sur le trafic et les prestations si la limite de poids est relevée simultanément

La question d'un relèvement de la limite de poids total a été discutée dans le cadre des négociations bilatérales. Une telle augmentation entraînerait, en l'absence de mesures d'accompagnement, des répercussions sur le volume de trafic de la route et du rail ainsi que sur l'environnement.

On procède en ce moment à des études afin d'établir quelle serait l'influence de la redevance liée aux prestations en matière de prestations de trafic et d'exploitation dans le cas d'un relèvement du poids maximal à 40 t. Ces travaux ne sont pas encore achevés. On peut toutefois déjà avancer les considérations suivantes:

- une redevance d'au moins 2,5 centimes par tonne de poids total et kilomètre s'avère indispensable si l'on veut compenser les effets d'une limite de poids supérieure. Le taux maximal de 3 centimes par tonne-kilomètre figurant dans le projet de loi est pleinement justifié de ce point de vue;
- un effort particulier de la part du rail doit venir renforcer l'effet des taux ci-dessus sous la forme d'une offre attractive (spécialement en trafic de transit) tant en termes de qualité que de prix.

Afin de pouvoir remplir le mandat imposé par l'article sur la protection des Alpes, le Conseil fédéral mettra en discussion, à la faveur d'une procédure de consultation ad hoc, les instruments supplémentaires indispensables (en particulier la redevance sur le transit alpin).

525 Incidences sur les régions de montagne et les régions périphériques

On prétend souvent que ces régions sont particulièrement frappées par la hausse des tarifs routiers, parce que les distances à parcourir sont plus longues, qu'il y manque une alternative à la route ou qu'elle n'est pas assez développée, ou encore

que les coûts d'acheminement pèsent plus lourdement sur ceux de la main-d'œuvre.

Dans la perspective de la redevance, de telles suppositions ont été soumises à une analyse empirique.

Les premières évaluations ont montré que les *distances* moyennes parcourues dans les régions de montagne ne sont pas supérieures à la moyenne suisse. Hormis ce facteur, on ne peut pas dire qu'une région est défavorisée sans connaître son volume de transport. Sous l'angle de l'augmentation des frais d'acheminement, le surcoût effectif résulte du produit de la distance par la quantité de marchandises. Compte tenu de la redevance, le renchérissement moyen par véhicule-kilomètre est de 50 centimes. Rapportée à une place de travail en Suisse, la charge supplémentaire annuelle se monte à 300 francs. Les éventuels écarts notables enregistrés ici ou là laisseraient entrevoir un net désavantage spécifique, mais en aucun cas un préjudice *généralisé* des régions de montagne et périphériques. Les *aires* les plus touchées se trouvent dans les cantons des Grisons, du Tessin et du Valais. La charge supplémentaire par place de travail peut atteindre dans ces cantons entre 650 et 1000 francs.

Il faudra tenir compte des éventuelles répercussions particulières de la redevance sur elles lorsqu'il s'agira de fixer et de répartir les quote-parts cantonales (voir ch. 262).

526 Incidences sur l'environnement

526.1 Sur la pollution de l'air

La réduction d'environ 8 pour cent des prestations kilométriques provoque une diminution équivalente des émissions de polluants atmosphériques (NOx, VOC, CO, suie). Le tableau ci-après montre le recul des émissions d'oxyde d'azote [NOx] (source OFEFP). Les chiffres relatifs à une réduction des émissions si la redevance venait à être perçue conjointement avec un relèvement du poids total à 40 t ne sont que des estimations très approximatives.

Année	2005	2010	2015
Emissions <i>sans</i> la redevance	25 500 t	28 500 t	31 000 t
Réduction avec la redevance ¹⁾	2 300 t	2 500 t	2 800 t

¹⁾ Taux de la redevance: 2,5 ct. par tkm dès le 1^{er} janvier 2001, avec maintien de la limite de 28 t.

526.2 En matière de bruit

A priori, une diminution du trafic des poids lourds induit une réduction des pics de bruit. Ce phénomène est ressenti de manière subjective surtout à proximité des routes. Toutefois, la réduction des prestations kilométriques est trop faible pour abaisser le niveau sonore d'une manière objectivement perceptible dans sa globalité.

526.3 Sur la consommation d'énergie et sur les émissions de CO₂

Si l'on admet que les véhicules consomment en moyenne 30 litres de carburant diesel pour parcourir cent kilomètres, la diminution des prestations d'exploitation de l'ordre de 400 millions de v_hkm d'ici à 2015 devrait générer une baisse de 9 pour cent de la consommation, c'est-à-dire 120 millions de litres.

Si ces transports étaient entièrement acheminés par le chemin de fer, celui-ci verrait sa consommation annuelle d'électricité augmenter de 45 millions de KWh, soit 0,1 pour cent de la consommation totale.

Les émissions de CO₂ diminueraient de presque 330 000 t par an, chiffre qui correspond à 1,5 pour cent des émissions de gaz carbonique par le trafic global en 2005.

6 Programme de la législation

Le projet a été annoncé dans le rapport du 18 mars 1996 sur le programme de la législation 1995–1999 (FF 1996 II 320; objectif 15/R28).

7 Relation avec le droit européen

La relation entre la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations et le droit européen a été exposée au chiffre 3 du présent message. On se référera donc aux considérations qui y figurent.

8 Fondements juridiques

81 Constitutionnalité

La loi fédérale relative à la redevance liée aux prestations repose sur les articles constitutionnels 24^{septies}, 36^{quater} et 36^{sexies} ainsi que sur l'article 23 des dispositions transitoires, *ctst.*; celui-ci n'est toutefois pas encore en vigueur car il doit non seulement faire l'objet d'un débat devant le Parlement, mais encore être soumis au vote du peuple et des cantons.

L'article 36^{quater} autorise la Confédération à percevoir sur le trafic des poids lourds une redevance liée, soit aux prestations, soit à la consommation. Selon la loi ci-dessus, ce trafic devra supporter les coûts d'infrastructure qu'il ne couvre pas ainsi que ceux de la santé et de l'environnement qu'il occasionne.

Selon l'article 23 des dispositions transitoires, la Confédération sera habilitée à utiliser au plus deux tiers du produit de la nouvelle redevance pour contribuer au financement des grands projets ferroviaires. L'article 19 de la loi mentionne déjà la part réservée à cette fin.

L'article 36^{sexies} oblige la Confédération à protéger la zone alpine contre les effets négatifs du trafic de transit. Les marchandises transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes sont transportées par le rail. La redevance liée aux prestations fournit le socle indispensable à la mise en œuvre de cette disposition.

La loi repose en outre sur l'article 24^{septies}, selon lequel la Confédération légifère sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nocives ou incommodantes qui leur sont portées. En l'occurrence également, la redevance contribue à réduire les émissions polluantes et sonores. Grâce à la suppression des distorsions de la concurrence par rapport au rail, beaucoup plus écologique, davantage de marchandises emprunteront celui-ci. Toutes ces mesures tendent à ménager l'environnement.

82 Délégation des compétences législatives

Le principe de la légalité de l'administration impose de limiter la délégation des compétences. Dans le droit régissant les taxes et redevances, la loi à caractère formel doit généralement indiquer dans leurs grandes lignes les milieux assujettis à la perception ainsi que l'objet et le calcul de la redevance¹⁾. Elle précisera également les dérogations, les exemptions et les exonérations²⁾. L'article 4 de la nouvelle loi fixe les modalités selon lesquelles le Conseil fédéral peut accorder des dérogations. Une telle délégation de compétence obéit à des conditions qui limitent étroitement le champ d'application tout en le concrétisant. Cette réglementation des exceptions laisse toutefois une marge de manœuvre assez grande pour pouvoir réagir rapidement face aux situations exceptionnelles. Les exigences constitutionnelles relatives au respect de la norme minimale en matière de délégation sont ainsi respectées.

L'article 8 ne quantifie pas la redevance perçue pour chaque catégorie de poids lourds. Par contre, la loi indique formellement les critères tarifaires, chaque tarif ayant en outre un taux maximal. Des adaptations peuvent ainsi être apportées lorsque les conditions-cadres viennent à changer (voir ch. 172). Les bases légales qui régissent les modalités de calcul et les conditions propres à la fixation des tarifs ainsi que le montant de la redevance sont suffisamment établies.

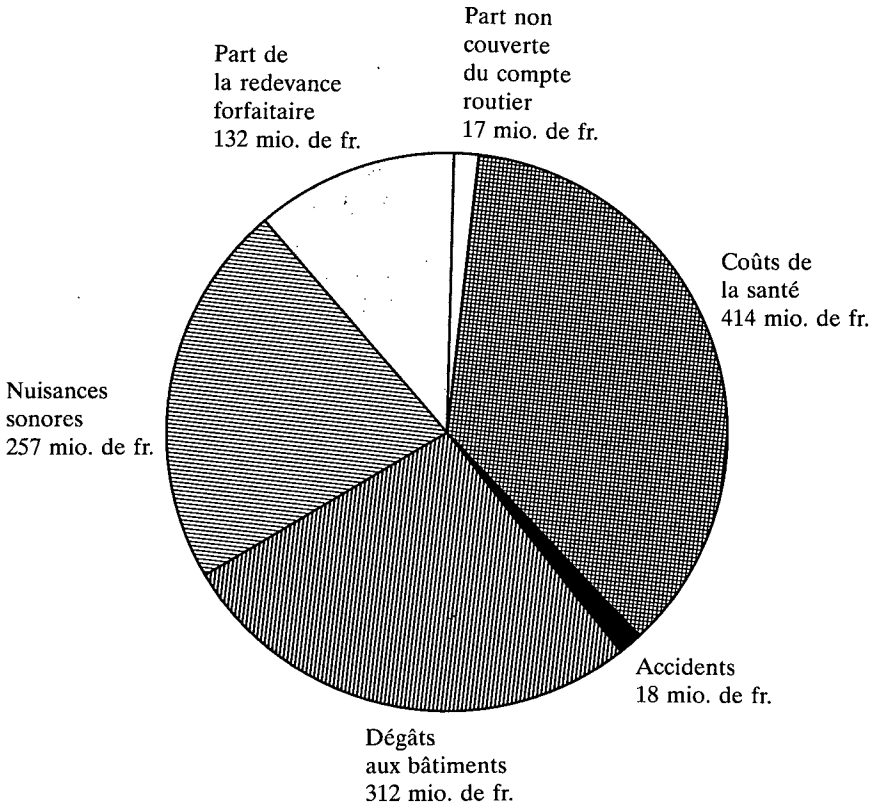
Par ailleurs, les articles 10 à 14, notamment, autorisent le Conseil fédéral à définir la procédure d'exécution de la loi.

N38821

¹⁾ ATF 112 Ia 43 cons. 2a; Georg Müller dans «Commentaire de la constitution», art. 4, ch. 77 (édition 1995).

²⁾ ATF 97 I 347 ss; 103 Ia 243.

Coûts non couverts du trafic lourd en 1993



	Millions de francs
Coûts de la santé	414
Accidents	18
Dégâts aux bâtiments	312
Nuisances sonores	257
Part de la redevance forfaitaire	132
Part non couverte du compte routier	17
Somme totale	1150

Calcul des prestations par catégories de poids total

Les prestations des camions et des semi-remorques ont été établies par catégories de poids total, au moyen de dépouillements particuliers de la Statistique des transports de marchandises 1993 (GTS 93). Comme la charge utile n'est pas utilisée pour déterminer le taux de redevance applicable à chaque véhicule, mais que l'on se fonde sur un critère démontré objectivement, il a fallu retenir le poids total autorisé et les prestations kilométriques des véhicules. Pour parvenir à l'ensemble des prestations et des poids totaux autorisés, on a effectué le produit des prestations par classe de poids fois le poids total autorisé respectif. On a ainsi obtenu une unité que l'on peut désigner «tonnes-kilomètres de poids total» (tkmpt). Pour plus de clarté, on peut expliquer la démarche par l'exemple suivant: l'ensemble des prestations figurant dans la GTS pour la classe de véhicules d'un poids total de 12 t représentait 4,76 millions de kilomètres. La multiplication de ce dernier chiffre par le poids autorisé de 12 t a donné 57,1 millions de tkm. Les résultats des différentes catégories ont été ensuite additionnés, pour donner un volume de 32 400 millions de tkm. Toutefois, comme cette statistique ne portait que sur les véhicules tracteurs, il a encore fallu estimer les prestations des remorques au moyen d'une analyse spéciale de la GTS 93, c'est-à-dire distinguer les trajets avec ou sans celles-ci. La différence ayant été de 30 à 40 pour cent, les kilomètres indiqués pour les véhicules tracteurs furent majorés de 30 pour cent afin d'obtenir la valeur effective incluant les remorques. Ce supplément représentait 9720 millions de tkm. Le total relatif aux véhicules de transport de marchandises se monte donc à 42 100 millions de tonnes-kilomètres de poids total. A ce chiffre sont venues s'ajouter les prestations des véhicules destinés au transport des personnes et d'un poids total supérieur à 3,5 t, à savoir 4800 millions de tkm de poids total. En fin de compte, on a obtenu un total de près de 47 000 millions de tkm.

Rappel de quelques hypothèses importantes: Comme les statistiques ne renseignent que sur les prestations des véhicules immatriculés en Suisse, les kilomètres qu'ils parcourent à l'étranger sont aussi enregistrés, même s'ils ne sont pas soumis à la redevance. En revanche, elle ne fournit aucune indication sur les prestations des véhicules étrangers en Suisse, alors que celles-ci devraient être prises en compte. On admet que ces deux effets se compensent; si tel ne devait pas être le cas, il faudrait corriger les valeurs en conséquence. Dès lors, si les prestations des véhicules suisses hors du pays devaient être supérieures à celles des véhicules étrangers chez nous, le chiffre de base serait réduit et le taux de la redevance aurait tendance à augmenter. Ce taux aurait par contre tendance à baisser si les prestations des véhicules étrangers étaient supérieures à celles des nôtres.

Les taux par kilomètre, calculés sur la base de 2,5 centimes par tkm, sont indiqués dans le tableau ci-après en fonction de la classe de poids total:

Poids total autorisé (en tonnes)	Redevance par kilomètre parcouru (en francs)	Poids total autorisé (en tonnes)	Redevance par kilomètre parcouru (en francs)
3.5	0.087	16.0	0.400
4.0	0.100	17.0	0.425
5.0	0.125	18.0	0.450
6.0	0.150	19.0	0.475
7.0	0.175	20.0	0.500
8.0	0.200	21.0	0.525
9.0	0.225	22.0	0.550
10.0	0.250	23.0	0.575
11.0	0.275	24.0	0.600
12.0	0.300	25.0	0.625
13.0	0.325	26.0	0.650
14.0	0.350	27.0	0.675
15.0	0.375	28.0	0.700

Tab.: Redevance par kilomètre, calculée sur la base de 2,5 centimes par tkm de poids total autorisé.

N38821

Loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations

Projet

(Loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, LRPL)

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 24^{septies}, 36^{quater} et 36^{sexies} ainsi que l'article 23 des dispositions transitoires de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 11 septembre 1996¹⁾,

arrête:

Section 1: But et champ d'application

Article premier But

¹ Le but de la redevance sur le trafic des poids lourds (redevance) est d'obtenir que le trafic des poids lourds couvre à long terme ses coûts d'infrastructure et les coûts occasionnés à la collectivité; en cela on tiendra compte des autres prestations ou redevances attribuables à ce trafic.

² L'introduction de cette redevance doit permettre de contribuer à:

- a. améliorer les conditions-cadre que rencontre le chemin de fer sur le marché des transports;
- b. acheminer davantage de marchandises par le rail;
- c. compenser les effets d'une éventuelle augmentation du poids maximal autorisé des véhicules routiers lourds.

Art. 2 Champ d'application

La redevance est perçue pour l'ensemble du réseau routier public suisse.

Section 2: Assujettissement à la redevance

Art. 3 Objet de la redevance

La redevance est perçue sur les véhicules lourds immatriculés en Suisse ou à l'étranger (suisse et étrangers), soit les véhicules à moteur et les remorques pour le transport de personnes ou de choses.

¹⁾ FF 1996 V 505

Art. 4 Dérogations et exemptions

Le Conseil fédéral peut exonérer partiellement ou totalement certains types de véhicules ou certains véhicules à usage particulier ou édicter des dispositions spéciales à leur égard. Ces dispositions ne doivent toutefois pas déroger au principe d'une imputation adéquate des coûts non couverts. Les véhicules suisses et étrangers seront traités de façon équivalente.

Art. 5 Personnes assujetties

¹ Est assujetti à la redevance le détenteur ou la détentrice; dans le cas des véhicules étrangers, c'est le conducteur ou la conductrice du véhicule qui est assujetti.

² Le Conseil fédéral peut déclarer d'autres personnes solidairement responsables.

Section 3: Bases de calcul de la redevance

Art. 6 Principe

¹ La redevance est calculée sur la base du poids total autorisé du véhicule et du kilométrage.

² Dans le cas des combinaisons de véhicules, le poids total de l'ensemble autorisé pour le véhicule tracteur peut servir de référence.

³ La redevance peut en outre être perçue en fonction des émissions produites.

Art. 7 Couverture des coûts

¹ Le produit de la redevance ne doit pas excéder les coûts d'infrastructure non couverts et les coûts grevant la collectivité.

² Les coûts à la charge de la collectivité correspondent au solde des coûts et avantages externes chiffrables du trafic des poids lourds.

³ Les coûts et avantages externes du trafic des poids lourds seront tenus à jour régulièrement. Ces comptes seront établis en fonction de l'état des connaissances scientifiques.

Art. 8 Tarifs

¹ Le Conseil fédéral fixe les tarifs de la redevance. Il peut les introduire de manière échelonnée et les moduler par catégories de véhicules.

² Pour l'introduction de la redevance et l'adaptation des tarifs, le Conseil fédéral

- a. tient compte des calculs relatifs aux coûts d'infrastructure non couverts ainsi qu'aux coûts et avantages externes du trafic des poids lourds;
- b. tient compte de la compatibilité économique des tarifs;
- c. veille à ce que la redevance contribue à accroître la compétitivité du chemin de fer;

d. prend en considération les effets de la redevance quant aux reports éventuels de trafic sur les axes routiers des pays limitrophes.

³ Le taux doit être d'au moins 1,6 centime et ne doit pas dépasser 3 centimes par kilomètre parcouru et par tonne de poids total autorisé.

Art. 9 Taxation forfaitaire à titre exceptionnel

¹ Lorsque le calcul de la redevance sur la base des prestations s'avère impossible ou lorsque celui-ci entraînerait des frais disproportionnés, il est possible de percevoir, à titre exceptionnel, des redevances forfaitaires. Il ne doit en résulter ni diminution des produits de la redevance, ni distorsions de concurrence.

² Le Conseil fédéral règle les détails relatifs aux conditions et modalités de la taxation forfaitaire.

Section 4: Perception de la redevance

Art. 10 Exécution

¹ Le Conseil fédéral règle la procédure.

² Il peut requérir l'aide des cantons et d'organismes privés.

Art. 11 Etablissement du kilométrage

¹ L'assujetti sera tenu de collaborer à l'établissement du kilométrage.

² Le Conseil fédéral peut prescrire le montage d'appareils ou d'autres dispositifs permettant une saisie irréprochable du kilométrage.

³ En l'absence d'indications fiables ou de pièces comptables, les assujettis peuvent être taxés d'office.

Art. 12 Début et fin de l'obligation fiscale

¹ L'obligation fiscale naît le jour de l'admission du véhicule à la circulation. Elle prend fin le jour où les plaques d'immatriculation ou le permis de circulation sont restitués.

² L'obligation fiscale relative aux véhicules étrangers naît lors de leur entrée sur le territoire suisse et prend fin au plus tard lors de leur sortie. La créance fiscale devient exigible au plus tard au moment de la sortie de Suisse.

Art. 13 Période fiscale

La redevance doit être perçue au moins une fois par année.

Art. 14 Dispositions particulières relatives à la procédure

¹ Le Conseil fédéral peut prévoir le paiement anticipé, la fourniture de sûretés ou de garanties ainsi que des procédures simplifiées.

² Les articles 123 et 124 de la loi fédérale sur les douanes¹⁾ concernant le dépôt de sûretés s'appliquent par analogie.

³ Les décisions entrées en force concernant la créance fiscale sont assimilées à des jugements exécutoires au sens des articles 80 ss de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite²⁾.

Art. 15 Prescription

¹ La créance fiscale se prescrit par cinq ans à compter de la fin de l'année civile où elle est devenue exigible. Les durées de prescription plus longues du droit pénal demeurent réservées.

² La demande de remboursement se prescrit dans un délai de cinq ans à compter du paiement indu de la créance.

³ La prescription est interrompue par toute mise en demeure ou demande de règlement émanant de l'autorité compétente; elle est suspendue tant que la personne assujettie ne peut pas être poursuivie en Suisse.

⁴ Dans tous les cas, la créance relative à la redevance s'éteint au bout de quinze ans.

Art. 16 Obligation de notifier et entraide judiciaire

¹ Les autorités chargées de l'exécution de la présente loi s'entraident dans l'accomplissement de leur tâche; elles se communiquent les informations requises et s'accordent mutuellement, sur demande, l'accès aux documents officiels.

² Les autorités de police et de taxation de la Confédération, des cantons et des communes communiquent sur demande toutes les informations nécessaires aux autorités chargées d'exécuter la présente loi.

³ Les organes administratifs de la Confédération et des cantons, qui au cours de leurs activités usuelles constatent une infraction ou en sont informés, sont tenus de la dénoncer à l'autorité de taxation.

⁴ L'assistance judiciaire entre les autorités fédérales et cantonales se fonde sur l'article 30 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif³⁾.

¹⁾ RS 631.0

²⁾ RS 281.1; RO 1995 1227

³⁾ RS 313.0

Art. 17 Remise de la redevance

¹ L'autorité compétente pour la taxation peut dispenser totalement ou partiellement la personne assujettie, en situation de détresse, du paiement des montants, lorsque le paiement de l'impôt ou de l'intérêt entraînerait une rigueur excessive.

² La demande de remise, dûment motivée, doit parvenir à l'autorité compétente un an au plus à compter de la décision de taxation. La décision de cette autorité peut être attaquée auprès de la Direction générale des douanes.

Art. 18 Statistique

Les données relatives aux prestations peuvent être utilisées à des fins statistiques dans le respect de la protection des données.

Section 5: Utilisation du produit de la redevance

Art. 19 Utilisation du produit net

¹ Un tiers du produit net est destiné aux cantons au titre de dépense liée, tandis que les deux autres tiers restent acquis à la Confédération.

² La part de la Confédération au produit net est destinée en premier lieu au financement des grands projets ferroviaires, au sens de l'article 23 des dispositions transitoires de la constitution fédérale, ainsi qu'à la couverture des coûts non couverts du trafic routier qu'elle supporte.

³ Les cantons utilisent en priorité leur part au produit net pour couvrir leurs dépenses dans le domaine des coûts non couverts du trafic routier.

⁴ La répartition des contributions revenant aux cantons selon le 1^{er} alinéa s'opère en fonction des critères suivants:

- a. la longueur du réseau des routes ouvertes au trafic motorisé;
- b. les charges routières des cantons;
- c. la population des cantons;
- d. l'imposition des véhicules à moteur.

Section 6: Dispositions pénales et voies de droit

Art. 20 Fraude ou mise en péril de la redevance

¹ Celui qui intentionnellement ou par négligence soustrait ou met en péril la redevance, qui se procure ou procure à une autre personne un avantage illicite ou compromet la procédure de taxation légale, obtient indûment un avantage ou un remboursement, communique des informations erronées lors d'une demande de remboursement, sera puni d'une amende allant jusqu'à cinq fois le montant de la redevance soustraite ou mise en péril ou de l'avantage illicite. Les articles 14 à 16

du droit pénal administratif¹⁾ sont réservés. L'amende se monte à 100 francs au moins.

² Si le montant de la redevance mise en péril ne peut pas être établi avec certitude, il sera procédé à une estimation d'office.

³ La tentative et la complicité sont punissables.

⁴ Si un acte constitue à la fois une mise en péril ou une soustraction de la redevance et une infraction à d'autres dispositions fédérales régissant des redevances poursuivies par l'Administration des douanes ou une infraction douanière, c'est la peine applicable à l'infraction la plus grave qui est prononcée; celle-ci sera aggravée en proportion.

Art. 21 Autres comportements punissables

Les articles 14 à 17 du droit pénal administratif¹⁾ s'appliquent également dans le cas de la procédure cantonale.

Art. 22 Poursuites judiciaires

¹ La poursuite et le jugement d'infractions impliquant les véhicules suisses incombe aux autorités cantonales.

² L'Administration fédérale des douanes poursuit et juge les infractions impliquant des véhicules étrangers conformément à la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾.

Art. 23 Voies de droit

¹ Dans la mesure où l'exécution incombe aux cantons, leurs décisions peuvent être attaquées dans un délai de 30 jours auprès de la Direction générale des douanes.

² Dans la mesure où l'exécution incombe aux autorités douanières, les décisions du bureau des douanes peuvent être attaquées dans un délai de 30 jours auprès de la Direction générale des douanes.

³ La décision de la Direction générale des douanes est sujette à recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de douanes.

⁴ Au demeurant, la procédure de recours se fonde sur les dispositions générales régissant l'organisation judiciaire fédérale, en particulier sur la loi fédérale relative à la procédure administrative²⁾ et sur la loi fédérale d'organisation judiciaire³⁾.

¹⁾ RS 313.0

²⁾ RS 172.021

³⁾ RS 173.110

Section 7: Dispositions finales

Art. 24 Abrogation du droit en vigueur

¹ Les dispositions de l'article 21, 8^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution fédérale sont abrogées.

² L'ordonnance du 26 octobre 1994¹⁾ relative à la redevance sur le trafic des poids lourds est abrogée.

Art. 25 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N38821

¹⁾ RO 1994 2509, 1995 4425

Message relatif à une loi fédérale concernant la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations du 11 septembre 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.077
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.12.1996
Date	
Data	
Seite	505-550
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 842

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.