



Loi sur l'imposition des véhicules routiers (LIV)

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Contexte	2
2.1 Évolution du parc automobile et des recettes fiscales	2
2.2 Évolution des catégories d'efficacité énergétique en Suisse	2
2.3 Situation juridique dans le canton de Berne	2
2.4 Nécessité de faire évoluer la réglementation	3
2.5 Mandat politique	3
2.5.1 Motion 171-2018 Trüssel du 3 septembre 2018	3
2.5.2 Motion 128-2016 Wenger du 7 juin 2016 (adoptée sous forme de postulat)	5
2.5.3 Motion 182-2019 Guggisberg du 9 juillet 2019 (adoptée sous forme de postulat)	5
2.6 Objectifs généraux de la politique climatique et énergétique	6
2.7 Trafic routier motorisé et émissions de CO ₂	7
2.8 Imposition du trafic routier motorisé	7
2.9 Données utilisées comme base de calcul et qualité des données	7
3. Méthode	9
4. Grandes lignes de la nouvelle réglementation	9
4.1 Buts et conditions	9
4.2 Principales modifications	10
4.2.1 Mise en œuvre des objectifs de la politique énergétique et climatique (écologisation)	10
4.2.2 Compensation de la hausse de la taxe par la baisse de la quotité d'impôt pour les personnes physiques	11
4.2.3 Fixation et adaptation des tarifs	12
4.2.4 Mise en œuvre du mandat du Grand Conseil: augmentation du produit de la taxe sur les véhicules routiers (+ CHF 40 mio)	12
4.2.5 Variantes étudiées et rejetées	13
4.2.6 Effets escomptés	15
5. Imposition de la circulation routière: droit comparé	16
6. Forme de l'acte législatif	17
7. Commentaire des articles	18
8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	25
9. Répercussions financières	25
10. Répercussions sur le personnel et l'organisation	25
11. Répercussions sur les communes	26
12. Répercussions sur l'économie	26
13. Résultats de la procédure de consultation	26
14. Proposition	27

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil relatif à la loi sur l'imposition des véhicules routiers (LIV)

1. Synthèse

La présente révision de la loi du 12 mars 1998 sur l'imposition des véhicules routiers (LIV; RSB 761.611) met en œuvre le mandat du Grand Conseil de procéder à une réforme écologique dans le domaine visé par la loi. Elle prévoit d'imposer plus fortement les véhicules lourds dont le poids total est inférieur à 3,5 tonnes ainsi que les véhicules très polluants.

La révision prévoit des recettes supplémentaires de 40 millions de francs environ. Elles seront compensées par une baisse de la quotité d'impôt pour les personnes physiques à partir de 2022. Cette mesure ne fait pas directement partie de la présente révision; elle sera arrêtée par le Grand Conseil dans le cadre d'un projet distinct. Les dispositions transitoires tiennent compte de cet aspect.

La présente modification législative rajoute des critères dans le calcul de la taxe sur les voitures de tourisme, les voitures de livraison, les minibus et les voitures automobiles légères¹. Le poids total, qui donne des résultats satisfaisants, est complété par la valeur des émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Pour les motocycles légers et les motocycles ainsi que les quadricycles légers à moteur, les quadricycles à moteur et les tricycles à moteur, la taxe sera calculée en combinant le poids total du véhicule et la puissance du moteur. Ces nouveautés contribueront à la réalisation des objectifs de la Confédération et du canton dans le domaine du climat. Elles inciteront les usagers à choisir des véhicules aussi respectueux de l'environnement et du climat que possible. Cela devrait avoir un impact positif sur le parc automobile bernois. Il est prioritaire de sensibiliser les détenteurs de véhicules aux facteurs influant sur l'environnement qui sont en jeu dans l'achat et l'utilisation d'un véhicule à moteur.

Comme des améliorations techniques sont apportées en permanence aux véhicules automobiles pour réduire leur impact sur l'environnement, il est logique que la taxe rapporte moins à moyen terme puisqu'elle sera davantage axée sur des critères écologiques. C'est pourquoi les nouvelles dispositions instaurent un cadre tarifaire et délèguent au Conseil-exécutif la compétence de fixer le montant de la taxe sur les véhicules à moteur. Cela permettra de maintenir durablement le volume des rentrées fiscales.

La révision a été mise à profit pour supprimer des dispositions devenues obsolètes (rabais accordé pour les grands parcs de véhicules) ainsi qu'optimiser et mettre à jour d'autres dispositions et la structure de la loi (exonérations, redevance pour l'utilisation des routes nationales, révision de la taxation, etc.).

¹ Cf. art. 11, al. 3 de l'ordonnance fédérale du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV; RS 741.41)

2. Contexte

2.1 Évolution du parc automobile et des recettes fiscales

Évolution des recettes fiscales			Évolution du parc automobile	
Année	Mio	Différence	Nombre	Différence
2013	237,9		753 858	
2014	243,3	2,3 %	761 911	1,1 %
2015	247,7	1,8 %	774 651	1,7 %
2016	254,3	2,7 %	782 270	1,0 %
2017	259,4	2,0 %	793 310	1,4 %
2018	264,0	1,8 %	802 956	1,2 %
2019	268,1	1,6 %	805 575	0,3 %

L'augmentation annuelle des recettes fiscales est plus importante que l'accroissement du parc automobile. Cela s'explique, d'une part, par des véhicules toujours plus lourds du fait des équipements de sécurité et des systèmes d'assistance et, d'autre part, par la hausse du nombre de véhicules lourds à quatre roues motrices.

Le poids à vide moyen des véhicules dans le canton de Berne s'élevait à 1502 kg en 2014 et à 1692 kg en 2019. La part des véhicules à quatre roues motrices était de 37,3 pour cent en 2014. Elle se monte désormais à 50,7 pour cent².

2.2 Évolution des catégories d'efficacité énergétique en Suisse

Le parc automobile suisse a connu l'évolution suivante³. Elle peut s'appliquer par analogie au canton de Berne.

Catégorie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A	13,9 %	12,3 %	18,5 %	12,3 %	8,8 %	7,3 %	11,2 %
B	16,0 %	12,9 %	17,7 %	12,7 %	8,9 %	5,5 %	3,8 %
C	24,8 %	20,9 %	21,7 %	23,5 %	15,9 %	10,7 %	8,2 %
D	18,4 %	19,2 %	15,3 %	19,3 %	16,5 %	14,7 %	14,2 %
E	11,6 %	15,0 %	12,4 %	12,9 %	18,3 %	16,6 %	13,4 %
F	9,0 %	11,8 %	9,0 %	13,1 %	18,4 %	20,0 %	16,7 %
G	6,3 %	7,9 %	5,4 %	6,2 %	13,2 %	25,2 %	30,5 %
Aucune	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,0 %

2.3 Situation juridique dans le canton de Berne

La LIV régit l'imposition des véhicules à moteur dans le canton de Berne. Elle utilise comme bases de calcul le poids total des véhicules ainsi que le nombre de jours durant lesquels les véhicules sont autorisés à circuler (art. 5 LIV). L'application de ces critères donne satisfaction depuis de nombreuses années. L'imposition en fonction du poids est intéressante à plusieurs titres. Tout d'abord, il existe une certaine corrélation entre le poids des véhicules, d'une part, et la consommation de carburant ainsi que le travail d'entretien des routes, d'autre part. En

² Office fédéral de l'énergie: «Statistiques des voitures neuves», URL:
< <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/approvisionnement/statistiques-et-geodonnees/statistiques-des-vehicules/statistiques-des-voitures-neuves.html> > [consulté le 11 août 2020]

³ Office fédéral de l'énergie: «Rapport des voitures neuves», URL:
< <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/efficacite/mobilite/voitures.html> > [consulté le 11 août 2020]

outre, l'application de ce critère est simple et transparente pour le contribuable puisque les données nécessaires figurent dans le permis de circulation.

Le projet populaire concernant l'allègement de l'imposition des véhicules routiers dans le canton de Berne a été accepté en votation le 23 septembre 2012 et le montant de la taxe sur les véhicules routiers a été réduit d'un tiers pour toutes les catégories de véhicules. La taxe au poids a été ramenée de 36 à 24 centimes par kilogramme. Pour inciter les usagers à acheter des voitures particulièrement économes en carburant, en énergie et en émissions, une bonification a été introduite au profit des véhicules appartenant aux catégories d'efficacité énergétique A et B, pour une durée limitée à l'année fiscale en cours et aux trois années suivantes.

En application du principe de causalité, ces recettes fiscales servent essentiellement à financer la construction, l'exploitation et l'entretien des routes ainsi que les tâches visant à assurer la sécurité de la circulation (voir les affectations prévues à l'art. 2 LIV).

2.4 Nécessité de faire évoluer la réglementation

La révision de la LIV a pour but de créer une base légale formelle pour augmenter de manière appropriée et écologiser plus largement la taxe cantonale sur les véhicules à moteur, comme demandé par le Grand Conseil bernois (cf. ch. 2.5 et 2.6 ci-après). Il s'agit d'aligner l'imposition sur les véhicules routiers sur la moyenne suisse. Parallèlement, il est prévu de renforcer la place économique bernoise en abaissant les impôts des personnes physiques et de compenser cette perte de rentrées fiscales par les recettes supplémentaires de la taxe sur les véhicules routiers.

La révision comporte également des modifications générales de la réglementation visant à optimiser les tâches d'exécution et les procédures de perception de la taxe sur la circulation routière.

2.5 Mandat politique

Le présent projet met en œuvre les interventions politiques suivantes, y compris les mandats d'examen qu'elles contiennent:

- Motion 128-2016 Wenger (Spiez, PEV) du 7 juin 2016 «Introduction d'une taxe écologique sur la mise en circulation des véhicules à moteur» (adoptée sous forme de postulat le 29 novembre 2016)
- Motion 171-2018 Trüssel (Trimstein, pvl) du 3 septembre 2018 «Révision de l'impôt sur les véhicules routiers» (adoptée le 13 mars 2019)
- Motion 182-2019 Guggisberg (Kirchlindach, UDC) du 9 juillet 2019 «Exonération fiscale des véhicules à hydrogène dans le canton de Berne» (adoptée sous forme de postulat le 9 décembre 2019)
- Motion financière 259-2019 CFin du 22 octobre 2019 «Révision de la loi sur les impôts: abaissement de la quotité d'impôt pour les particuliers et les entreprises»
- Déclaration de planification PIMF 2019-2021 de la Commission des finances du 29 novembre 2017: il faut montrer au Grand Conseil comment l'efficacité écologique des impôts sur les véhicules routiers peut être améliorée dans le cadre de la révision de la loi sur la circulation routière.

2.5.1 Motion 171-2018 Trüssel du 3 septembre 2018

Cette motion, qui revêt un caractère obligatoire, charge le Conseil-exécutif de soumettre au Grand Conseil une révision de la loi sur l'imposition des véhicules routiers qui poursuivra les objectifs suivants:

1. Dans une perspective écologique, les véhicules lourds dont les rejets de substances polluantes sont importants seront imposés plus lourdement.
2. L'impôt sur les véhicules routiers sera relevé au moins à la hauteur de la moyenne suisse, ce qui constituera une augmentation des rentrées fiscales de l'ordre de 40 millions de francs.
3. En fonction des possibilités et des besoins, les véhicules utilisés en premier lieu à des fins commerciales seront épargnés d'un supplément de charges.
4. L'augmentation des rentrées fiscales servira à faire baisser les impôts des particuliers.

La motion avance les arguments suivants:

«Malgré une situation financière difficile et de nouvelles mesures d'économie en vue, le canton de Berne se permet d'avoir un impôt sur les véhicules routiers sans commune mesure avec le reste de la Suisse: depuis le 1^{er} janvier 2013, l'impôt sur les véhicules routiers a en effet fondu d'un tiers. Le projet populaire demandait alors une réduction de l'impôt sur les véhicules routiers pour qu'il s'aligne sur la moyenne suisse. Aujourd'hui, cette imposition est calculée en fonction d'un barème dégressif, ce qui signifie que les véhicules lourds sont avantagés.

En comparaison intercantonale, il apparaît, d'après les dernières données disponibles, que l'impôt sur les véhicules routiers se situe nettement en-dessous de la moyenne des autres cantons – ce qui n'était pas l'intention de la proposition de l'époque. L'impôt sur les véhicules routiers du canton de Berne compte parmi les plus bas de Suisse. Et ce sont en particulier les voitures de tourisme de grande puissance, polluantes et peu efficaces sur le plan énergétique, qui sont favorisées.

Une faible imposition des véhicules routiers n'est en rien un avantage concurrentiel. C'est pourquoi il faut relever l'impôt sur les véhicules routiers de sorte qu'il s'aligne au moins sur la moyenne suisse, conformément à l'ambition du projet populaire.

La révision de la loi sur l'imposition des véhicules routiers doit en outre obéir à des critères écologiques pour pouvoir ainsi contribuer également à la protection du climat.

Les revendications légitimes du secteur commercial devront être prises en compte pour que la révision n'ait aucun effet indésirable sur la place économique bernoise.

L'imposition des personnes physiques, qui constitue un véritable avantage concurrentiel, devra être réduite en conséquence. Cette réforme fiscale écologique portant sur les véhicules routiers fera ainsi baisser les impôts des particuliers.»

Dans le cadre de la révision 2021 de la loi sur les impôts, le Conseil-exécutif a proposé d'alléger la fiscalité des personnes physiques et morales non pas en abaissant les barèmes d'imposition, mais en réduisant la quotité d'impôt cantonale en deux étapes, en 2021 puis en 2022. Il en a présenté les conséquences financières dans son communiqué de presse du 29 août 2019 (baisses de recettes attendues exprimées en millions de francs):

Année	Mesure prévue	Canton	Communes	Églises
2021	Baisse de 3,06 à 3,0376 de la quotité d'impôt cantonale pour les personnes physiques	-30,0	0,0	0,0
	Baisse de 3,06 à 2,82 de la quotité d'impôt cantonale pour les personnes morales	-40,8	0,0	0,0
2022	Baisse de 3,0376 à 3,0 de la quotité d'impôt cantonale pour les personnes physiques	-40,0	0,0	0,0

La première baisse de la quotité d'impôt pour les personnes physiques, qui interviendra en 2021, met en œuvre la motion 050-2017 Schöni-Affolter (Bremgarten, pvl) «Enfin des mesures contraignantes en vue d'une baisse des impôts pour les particuliers». Cette motion demande que les recettes supplémentaires qui seront retirées de l'évaluation générale des immeubles non agricoles et des forces hydrauliques (2015.RRGR.828) soient utilisées pour alléger l'impôt des personnes physiques.

La deuxième baisse, qui interviendra en 2022, a pour but de mettre en œuvre la motion 171-2018 Trüssel.

Le Grand Conseil a adopté la révision 2021 de la loi sur les impôts lors de sa session de mars 2020. Outre le projet d'ensemble du Conseil-exécutif, il a adopté lors de la même session la motion financière 259-2019, qui soutient le projet d'ensemble du gouvernement et qui charge expressément ce dernier de prévoir une baisse supplémentaire de la quotité d'impôt d'au moins 40 millions de francs pour les personnes physiques à partir de 2022.

2.5.2 Motion 128-2016 Wenger du 7 juin 2016 (adoptée sous forme de postulat)

La motion demande que le Conseil-exécutif étudie la possibilité de percevoir une taxe unique, échelonnée selon l'efficacité énergétique, lors de la première mise en circulation des véhicules dans le canton de Berne. Cette taxe serait majorée de 300 francs pour chaque classe énergétique supérieure à A (c.-à-d. Pour les catégories B à G). Les véhicules d'occasion en seraient redevables *pro rata temporis* lors de leur immatriculation dans le canton. La motion propose que les recettes ainsi générées ne soient pas affectées à un but, mais alimentent la caisse générale de l'État.

Les buts de la motion ont été analysés dans le cadre de la présente révision et il a été décidé de ne pas y donner suite. En effet, la taxe envisagée serait un impôt nouveau sans aucun lien avec l'actuelle taxe sur les véhicules à moteur, unique en son genre en Suisse. Si le canton de Berne introduisait une telle taxe, il est probable que des usagers chercheraient à éviter cette spécificité locale. Cela augmenterait massivement le travail de contrôle et de perception. De plus, ce nouvel impôt affaiblirait la place économique bernoise. Par ailleurs, le principal but écologique visé par la motion est mis en œuvre, même si c'est de la manière esquissée dans la motion Trüssel.

2.5.3 Motion 182-2019 Guggisberg du 9 juillet 2019 (adoptée sous forme de postulat)

Cette intervention demande que le Conseil-exécutif étudie la possibilité d'exonérer pendant dix ans les véhicules à hydrogène de l'impôt sur les véhicules automobiles. Dans son développement, elle expose les atouts technologiques et écologiques de ce type de véhicules, estimant qu'il convient de mettre en place une incitation afin de favoriser cette technologie.

La présente révision de la LIV allège de manière générale l'imposition des voitures de tourisme et de livraison qui n'émettent pas de CO₂. Les poids-lourds (autobus, camions, etc.) équipés exclusivement d'un système de propulsion à batterie et les véhicules à hydrogène bénéficient d'un avantage supplémentaire. Pour des raisons de principe, il faut rejeter l'idée d'une exonération totale: tous les véhicules utilisent l'infrastructure routière et doivent partici-

per aux coûts afférents, conformément aux principes de l'affectation et de l'universalité de l'impôt.

2.6 Objectifs généraux de la politique climatique et énergétique

Dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat, le Conseil fédéral avait annoncé avoir pour but de réduire les émissions de la Suisse de 70 à 85 pour cent par rapport à 1990 d'ici 2050. Ce but était basé sur les données du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), selon lesquelles il faut limiter le réchauffement climatique à moins de 2°C d'ici 2100 si l'on veut éviter des conséquences graves pour l'humanité et la diversité des espèces. En 2018, le GIEC a démontré qu'un réchauffement planétaire de 1,5°C suffirait à provoquer d'importants bouleversements dans les écosystèmes et qu'il fallait arriver à un bilan d'émissions neutre (zéro émission nette) bien avant cette date⁴.

Le 28 août 2019, le Conseil fédéral a décidé que, d'ici 2050, la Suisse n'émettrait pas davantage de gaz à effet de serre que les puits de carbone naturels et artificiels n'en peuvent absorber. Cela signifie que notre pays doit atteindre zéro émission nette d'ici là. En adoptant cet objectif, la Suisse garantit qu'elle contribue à limiter le réchauffement climatique mondial à moins de 1,5°C. Notre pays est particulièrement touché par le changement climatique car les températures y augmentent deux fois plus vite que la moyenne mondiale.

L'OFEV est en train d'élaborer la Stratégie climatique 2050 en collaboration avec d'autres offices fédéraux. Le Conseil fédéral l'examinera d'ici décembre 2020. Elle reposera pour une part importante sur les perspectives énergétiques 2050 développées par l'Office de l'énergie⁵.

Le 4 juin 2019, le Grand Conseil du canton de Berne a adopté une déclaration concernant la politique climatique, en vertu de l'article 59, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC; RSB 151.21)⁷. Il reconnaît qu'il porte une part de responsabilité dans la lutte contre le changement climatique. Il se déclare disposé à faire ce qu'il pourra dans son domaine d'action pour s'opposer au changement climatique. Dans les affaires qui lui seront soumises, il tiendra compte des répercussions sur le climat ainsi que de la durabilité écologique, sociétale et économique et il traitera en priorité les dossiers pouvant freiner le changement climatique ou ses effets. S'agissant des futures mesures de lutte contre le changement climatique, le Grand Conseil se réfèrera aux rapports du GIEC, en particulier en ce qui concerne les investissements visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

La stratégie énergétique adoptée par le Conseil-exécutif le 5 juillet 2006 prévoit, dans la stratégie sectorielle "Mobilité", l'objectif de substitution suivant: dix pour cent des véhicules immatriculés dans le canton de Berne sont équipés d'un système de propulsion alternatif.

Par ACE 718/2020 du 24 juin 2020 "Rapport de mise en œuvre 2019 et mesures 2020-2024 pour réduire la consommation d'énergie dans les transports", le Conseil-exécutif a pris connaissance, en exprimant son approbation, du degré de réalisation des mesures 2015-2019 et

⁴ Office fédéral de l'environnement (2019): objectif climat 2050. URL: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/objectif-climat2050.html> [consulté le 5 décembre 2019]

⁵ Office fédéral de l'énergie (2019): stratégie énergétique 2050. URL: <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/politik/energiestrategie-2050.html> [consulté le 5 décembre 2019]

⁶ Office fédéral de l'environnement (2019): neutralité climatique en Suisse d'ici 2050. URL: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/documentation/communiquer/anzeige-nsb-unter-medienmitteilungen.msg-id-76206.html> [consulté le 5 décembre 2019]

⁷ Grand Conseil du canton de Berne (2019): déclaration sur la politique climatique. URL: <https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwbinary.DOKUMENTE.acq/2e054e6b3ca742ac9e7e3f84ee0ed5a7-332/1/PDF/2019.RRGR.43-Beilage-F-186825.pdf> [consulté le 5 décembre 2019]

des nouvelles mesures pour la période 2020-2024. La mesure n° 13 prévoit de renforcer l'effet incitatif écologique de l'impôt sur les véhicules motorisés. Les mesures du rapport de mise en œuvre ont force contraignante pour les autorités.

2.7 Trafic routier motorisé et émissions de CO₂

Comme le montre une étude récente⁸, le trafic routier motorisé était responsable de 26 pour cent de la consommation d'énergie et de 47 pour cent des émissions de CO₂ provenant de combustibles et de carburants en 2015. Les voitures de tourisme représentent la part du lion de ce trafic. La réduction de la consommation de carburant, par exemple par l'amélioration du choix de la motorisation à l'achat d'une voiture, a donc un effet positif direct sur les émissions de gaz à effet de serre et de polluants.

C'est pourquoi les efforts déployés aux niveaux européen et suisse concernant la construction, l'importation et l'homologation de véhicules à moteur font une place de choix aux mesures visant à améliorer le rendement énergétique et à réduire efficacement les émissions de CO₂. Ainsi, le durcissement progressif des prescriptions de l'Union européenne (UE) applicables aux émissions a eu pour effet d'accélérer fortement le progrès technique et l'amélioration de l'efficacité énergétique.

À l'instar de l'UE, la Suisse impose depuis le 1^{er} janvier 2020 une valeur cible de 95 grammes de CO₂ par kilomètre pour la moyenne des émissions des voitures de tourisme neuves. Il y a également des valeurs cibles pour les voitures de livraison et les tracteurs à sellette légers. Les importateurs sont tenus d'abaisser les émissions de CO₂ de leur parc de véhicules de ces catégories à 147 grammes par kilomètre en moyenne⁹. Le non-respect des valeurs cibles est passible de sanctions non négligeables.

Les motorisations électriques et l'avènement du numérique jouent un rôle important dans l'évolution du parc de voitures neuves. Les motorisations alternatives peuvent, dans certaines conditions, apporter une contribution importante à la réalisation des objectifs climatiques¹⁰.

2.8 Imposition du trafic routier motorisé

Le trafic routier motorisé est assujéti à différentes taxes fédérales:

- Impôts sur l'énergie (impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales)
- Impôt sur les véhicules automobiles (impôt à l'importation)
- Vignette autoroute (< 3,5 t)
- Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (> 3,5 t)
- Taxe sur la valeur ajoutée

Quant aux cantons, ils perçoivent annuellement la taxe sur les véhicules à moteur.

2.9 Données utilisées comme base de calcul et qualité des données

Pour éviter d'emblée que la fixation de la taxe sur la circulation routière comporte une part d'arbitraire, avec les fastidieux litiges que cela entraînerait, il est indispensable de s'appuyer

⁸ Office fédéral des routes (2017): instruments de promotion des véhicules énergétiquement efficaces: impacts sur l'achat et l'utilisation de voitures. Projet de recherche 2014/002_ENG, décembre 2017

⁹ Office fédéral de l'énergie (2019): prescriptions concernant les émissions de CO₂. URL: <<https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/effizienz/mobilitaet/co2-emissionsvorschriften-fuer-neue-personen-und-lieferwagen.html>> [consulté le 19 décembre 2019]

¹⁰ Office fédéral de l'énergie (2019): «Propulsions alternatives» URL: <<https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/effizienz/mobilitaet/alternative-antriebe.html>> [consulté le 20 décembre 2019]

sur un ensemble de données claires s'imposant juridiquement à tous. L'automatisation très poussée de la facturation requiert en outre que les systèmes informatiques puissent utiliser des données officielles absolument fiables, à jour et consultables par voie électronique. C'est pourquoi les calculs reposent en règle générale sur les données d'homologation officielles européennes ou suisses (réception par type, *Certificate of Conformity*).

Certaines associations du domaine des transports ont mis à disposition ces dernières années des données sur l'efficacité énergétique et les émissions des véhicules en publiant des «ÉcoMobiListes» et des catalogues de consommation. Mais ces données ont été collectées avec des méthodes en partie différentes. Si elles peuvent contribuer à l'information du consommateur avant une décision d'achat, elles n'offrent pas les garanties techniques ou juridiques voulues pour établir une imposition correcte à grande échelle.

Contrairement au poids du véhicule, qui est une donnée stable, facile à collecter pour toutes les catégories de véhicules et transparente pour l'utilisateur, d'autres éléments peuvent subir des variations et des adaptations plus ou moins importantes, voire sont inapplicables à certaines motorisations (p. ex. cylindrée). Ainsi, il est possible de modifier la puissance d'un moteur (kW) par du chip-tuning ou des mises à jour logicielles sans que l'autorité de perception en ait connaissance. Avec le développement du numérique, ces restrictions concernent surtout les voitures de tourisme et de livraison.

Ces dernières années, les méthodes de mesure de l'efficacité énergétique ainsi que des émissions de CO₂ et d'autres polluants ont déclenché un vaste débat, provoquant des changements dans le monde entier. Depuis le 1^{er} septembre 2017, la nouvelle procédure d'essais «Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedures» (WLTP) remplace progressivement le cycle de conduite européen NEDC, lui-même entré en vigueur en 2012, pour l'homologation des nouvelles voitures de tourisme. Toutes les voitures de tourisme et de livraison ainsi que tous les tracteurs légers à sellette doivent disposer de valeurs WLTP depuis septembre 2018. L'adaptation des méthodes de mesure a pour but d'obtenir des valeurs plus proches de celles produites en conditions réelles. Des modifications importantes ont donc été apportées aux conditions dans lesquelles les tests sont effectués et au cycle de tests. Cela concerne uniquement les véhicules neufs. On s'attend à des valeurs de consommation et d'émission de CO₂ un peu plus élevées en moyenne sur l'ensemble des modèles de véhicules. Une étude portant sur l'ensemble des ventes dans l'UE table sur une hausse des valeurs des émissions de CO₂ de 21 pour cent par rapport aux chiffres obtenus avec le cycle NEDC. Il faut toutefois souligner que le changement de méthode n'a pas le même impact sur tous les modèles¹¹.

Les bases de calcul sont appelées à évoluer à moyen et long terme pour intégrer un écobilan complet, c'est-à-dire l'ensemble des facteurs ayant un impact sur l'environnement depuis la fabrication du véhicule jusqu'à sa mise à la casse.

Si les émissions de CO₂, par exemple, rentrent dans les critères de calcul de la taxe par catégorie de véhicules, il ne sera pas possible d'ignorer ni de corriger judicieusement ces changements dans les valeurs mesurées et les données de base. L'utilisation des nouvelles valeurs de mesure entraînera une légère hausse de l'imposition des véhicules neufs équipés de moteurs à combustion, qui émettent du CO₂.

Les données issues de la procédure d'homologation ne sont pas disponibles pour les véhicules importés directement par des particuliers en provenance de pays non européens.

Si les valeurs de CO₂ nécessaires ne sont pas disponibles ou pas fiables, elles peuvent être calculées conformément aux dispositions techniques figurant à l'annexe 4 de l'ordonnance

¹¹ Office fédéral de l'énergie (2019): introduction du WLPT en Suisse. FAQ. URL: <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/effizienz/mobilitaet/co2-emissionsvorschriften-fuer-neue-personen-und-lieferwagen/personenwagen-pw.html> [consulté le 20 décembre 2019]

fédérale du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂ (ordonnance sur le CO₂; RS 641.711) ou fixées en application de l'article 25, alinéa 4 de l'ordonnance sur le CO₂.

Il est impossible jusqu'à nouvel avis d'inclure les autres catégories de véhicules, comme les motocycles, les tracteurs, etc., dans un modèle d'imposition écologique incluant les valeurs de CO₂ comme critère, car la Confédération ne dispose pas des données nécessaires sous une forme fiable et structurée.

3. Méthode

Le modèle d'imposition écologique proposé dans la présente révision a été élaboré par une commission technique interdisciplinaire élargie mise sur pied par la Direction de la sécurité. Les associations de l'industrie, des transports et de la protection de l'environnement, différentes Directions cantonales ainsi que les partis politiques siégeant au Grand Conseil y étaient représentés. La majorité de la commission technique soutient le modèle proposé.

4. Grandes lignes de la nouvelle réglementation

4.1 Buts et conditions

Le modèle d'imposition concourt à la réalisation des objectifs de la politique climatique à l'échelle de toute la Suisse.

- Il fait partie intégrante des mesures de la politique énergétique et environnementale de la Confédération et du canton.
- Son but est de produire une incitation environnementale à l'achat de voitures de tourisme, de voitures de livraison et de motocycles.
- Le modèle allège l'imposition des véhicules n'émettant pas de CO₂ (p. ex. voitures électriques ou à hydrogène).
- Il est technologiquement neutre.
- Il applique les connaissances récentes pour encourager un trafic motorisé consommant peu d'énergie et produisant peu d'émissions, sous une forme facile à mettre en œuvre.
- Il existe une corrélation entre l'augmentation du poids des véhicules, la hausse de leur consommation de carburant et leurs émissions.

Le modèle d'imposition repose sur des données de base qui ont force obligatoire et qui offrent une traçabilité. Il reste ainsi transparent pour les contribuables et juridiquement opposable aux tiers.

- Le poids total du véhicule reste un critère de calcul statique de la taxe normale.
- Les émissions de CO₂ prises en compte sont basées sur les données d'homologation européennes ou suisses pour la période fiscale considérée ou sont fixées en application de l'ordonnance sur le CO₂.
- Le modèle d'imposition se veut transparent (les éléments importants du calcul de la taxe sont indiqués clairement sur le bordereau d'imposition).
- L'affectation du produit de la taxe garantit la participation de tous les usagers aux coûts de l'infrastructure routière.

Le modèle d'imposition soutient indirectement la place économique bernoise.

- Les recettes supplémentaires attendues de la taxe sur les véhicules à moteur seront compensées par une réduction des impôts des personnes physiques (cible: 40 mio CHF par an).

Le modèle d'imposition exclut les effets secondaires indésirables sur le plan économique.

- Il n'inclut pas les poids lourds, qui sont assujettis à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). La RPLP peut monter jusqu'à 3,10 centimes par tonne-kilomètre, ce qui produit déjà un effet d'incitation écologique.
- Les voitures à usage commercial (voitures de livraison) bénéficient d'un tarif réduit.
- Le barème actuel est maintenu pour les véhicules et les remorques agricoles.

Le modèle d'imposition tient compte de la situation financière du canton de Berne.

- Une compétence législative est déléguée au gouvernement afin que le canton puisse réagir rapidement aux évolutions du parc automobile et à la contraction du substrat fiscal qui en découle. Cette délégation permet de garantir durablement l'entretien de l'infrastructure routière, et ce dans le respect du principe de causalité.

Le modèle d'imposition applique les principes de l'économie administrative.

- La perception de la taxe sur la circulation routière reste efficiente et transparente pour les usagers.
- Le degré élevé d'automatisation de la facturation est maintenu.

4.2 Principales modifications

4.2.1 Mise en œuvre des objectifs de la politique énergétique et climatique (écologisation)

La taxe normale applicable aux voitures de tourisme, aux voitures de livraison, aux minibus et aux voitures automobiles légères est désormais calculée sur la base de deux critères: le poids total et les émissions de CO₂.

L'imposition selon le poids total est maintenue. Cet élément a une influence importante sur la consommation et donc sur l'efficacité énergétique¹². En effet, pour les véhicules équipés d'un moteur à combustion, une hausse de la consommation s'accompagne automatiquement d'une hausse des émissions de polluants et de gaz à effet de serre. Le poids des véhicules augmente un peu chaque année depuis quelques années pour des raisons de sécurité passive et de confort (p. ex. climatisation). À long terme, les constructeurs ont pour but de réduire le poids de leurs véhicules afin de pouvoir respecter les objectifs de politique environnementale.

La part de la taxe normale basée sur le poids est calculée de manière linéaire, et non plus dégressive comme c'est le cas actuellement. Cela permet de remédier à la problématique des véhicules lourds et relativement inefficaces sur le plan énergétique utilisés quotidiennement (p. ex. les SUV et les 4×4) qui ne sont pour l'heure pas taxés de manière adéquate.

Le fait de calculer une partie de la taxe sur la base des émissions de CO₂ soutient directement les efforts visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et donc la réalisation des objectifs climatiques. Cette partie de la taxe est progressive. Elle est négligeable ou nulle pour un véhicule dont les émissions de CO₂ sont faibles ou nulles (p. ex. véhicules électriques, à hydrogène, hybrides). En contrepartie, les véhicules très polluants sont taxés plus fortement.

Il est important de relever que les valeurs d'émission retenues pour le calcul de la taxe sont appelées à être actualisées régulièrement en raison de l'application de méthodes de mesure plus proches de la réalité (WLTP) ou de la prise en compte du bilan écologique global des véhicules et de leurs composantes durant la totalité de leur cycle de vie (production, utilisation

¹² Concernant la notion d'efficacité énergétique, cf. Office fédéral des routes (2017): instruments de promotion des véhicules énergétiquement efficaces: impacts sur l'achat et l'utilisation de voitures. Projet de recherche 2014/002_ENG, décembre 2017

et élimination)¹³. L'imposition sera ainsi adaptée régulièrement aux avancées techniques et scientifiques, sur la base des prescriptions d'homologation.

Une partie de la taxe étant basée sur les émissions de CO₂, on a renoncé à prendre en compte d'autres critères d'efficacité énergétique (étiquettes-énergie A et B). En effet, comme le montrent des évaluations régulières, les bonifications à durée limitée sur les véhicules neufs restent sans incidence sur l'écologisation du parc automobile dans le canton de Berne. Les véhicules dont la classe d'efficacité énergétique est moyenne voire mauvaise restent dominants dans les achats de véhicules neufs. De manière générale, on constate que les critères écologiques rentrent très peu en ligne de compte dans le comportement d'achat de véhicules automobiles en Suisse. Ce sont en effet les véhicules puissants et lourds et les véhicules à quatre roues motrices qui se taillent la part du lion.

Il n'existe pas de données de base satisfaisantes au regard du droit pour inclure les émissions de CO₂ dans le calcul de la taxe sur les motocycles. Le modèle d'imposition est cependant plus écologique dans la mesure où le calcul de la taxe normale intègre la puissance du moteur en plus du poids du véhicule. Les motos puissantes seront ainsi taxées plus lourdement qu'aujourd'hui.

Dans l'intérêt de la place économique bernoise, il ne faut pas taxer excessivement les véhicules à usage commercial. Pour atteindre cet objectif, on leur applique le même modèle d'imposition, mais avec un tarif réduit. Il est important de relever que le critère de l'usage commercial ne saurait reposer sur l'utilisation et les circonstances individuelles. Pour que le calcul de la taxe soit juridiquement opposable aux tiers, il est impératif qu'il soit basé sur la catégorie du véhicule indiquée dans le permis de circulation (voiture de livraison, camion, chariot à moteur ou tracteur industriel ou agricole, etc.).

L'imposition est toujours calculée sur le nombre de jours durant lequel un véhicule est autorisé à circuler (art. 5 LIV).

Le choix a été fait de ne pas exonérer totalement de l'impôt les véhicules automobiles présentant une bonne efficacité énergétique car, par principe, tous les usagers doivent contribuer aux coûts de l'infrastructure de transport.

4.2.2 Compensation de la hausse de la taxe par la baisse de la quotité d'impôt pour les personnes physiques

Le relèvement du volume des recettes de la taxe sur les véhicules à moteur vient appuyer la volonté politique du Conseil-exécutif et du Grand Conseil d'abaisser les impôts des personnes physiques afin de renforcer la place économique bernoise puisqu'il permettra de compenser les pertes de rentrées fiscales à hauteur de 40 millions de francs environ. Comme la taxe cantonale sur les véhicules à moteur est négligeable par rapport au coût de fonctionnement global d'un véhicule (env. 4 %¹⁴), les nouvelles modalités de calcul ne devraient pas avoir de répercussions négatives sur la place économique bernoise, d'autant qu'elles prévoient des allègements pour les usages commerciaux.

La présente révision n'a pas pour objet de discuter des aspects concrets de la baisse des impôts des personnes physiques. Les mesures à cet effet seront arrêtées par le Grand Conseil dans le cadre d'un projet distinct. Le Conseil-exécutif prendra les dispositions voulues en temps utile. Les dispositions transitoires tiennent compte de cela.

¹³ Office fédéral de l'énergie (2019) : incidences environnementales des voitures de tourisme – aujourd'hui et demain. Résumé d'un rapport de l'Institut Paul Scherrer. URL:

<<https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/effizienz/mobilitaet/alternative-antriebe.html>> [consulté le 27 décembre 2019]

¹⁴ Touring Club Suisse (2020): exemple de frais pour un véhicule. URL: <<https://www.tcs.ch/fr/tests-conseils/conseils/controle-entretien/frais-kilometriques.php>> [consulté le 14 janvier 2020]

4.2.3 Fixation et adaptation des tarifs

Le projet de révision prévoit une fourchette restrictive pour la fixation des tarifs. Ce cadre tarifaire, inscrit dans la loi au sens formel, offre cependant au Conseil-exécutif la flexibilité voulue pour définir avec force obligatoire, dans l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur l'imposition des véhicules routiers et la facturation par l'office compétent (ordonnance sur l'imposition des véhicules routiers, OIV; RSB 761.611.1), des tarifs qui auront les effets incitatifs et budgétaires recherchés.

Poids total	de 0,09 à 0,16 CHF par kg	
Émissions de CO ₂	>0,0 jusqu'à 100,0 g/km	de 0,50 à 1,50 CHF
	>100,0 jusqu'à 200,0 g/km	de 1,00 à 1,70 CHF
	>200,0 g/km	de 1,50 à 2,20 CHF

Cette flexibilité s'impose, ne serait-ce parce que le parc automobile bernois est appelé à changer profondément suite aux efforts pour endiguer le réchauffement climatique au niveau national et international et à l'évolution rapide de la mobilité et des technologies. Au premier rang de cette évolution figurent la mobilité électrique et ses différentes expressions. Le volume total des recettes devrait donc plutôt baisser malgré l'accroissement du parc automobile alors que les dépenses d'exploitation et d'entretien de l'infrastructure de transport auront plutôt tendance à augmenter et qu'il faudra continuer à compenser les pertes de recettes fiscales provenant des personnes physiques.

Les conditions générales à respecter pour adapter les tarifs sont définies dans la loi. Elles prévoient que les adaptations doivent être portées à la connaissance du Grand Conseil à un stade précoce de la planification financière. Le parlement aura ainsi la possibilité de procéder en temps utile à des corrections politiques.

4.2.4 Mise en œuvre du mandat du Grand Conseil: augmentation du produit de la taxe sur les véhicules routiers (+ CHF 40 mio)

Compte tenu des objectifs écologiques visés et des recettes supplémentaires à dégager pour compenser la baisse du produit de l'impôt des personnes physiques (env. CHF 40 mio), le Conseil-exécutif propose que la structure tarifaire suivante soit appliquée dès que l'ordonnance aura été révisée et sera entrée en vigueur:

Voitures de tourisme (y c. voitures de tourisme lourdes)

Poids total	CHF 0,13 par kg	
Émissions de CO ₂	>0 jusqu'à 100,0 g/km	CHF 1,25 par g/km
	>100,0 jusqu'à 200,0 g/km	CHF 1,50 par g/km
	>200,0 g/km	CHF 1,75 par g/km

Voitures de livraison, minibus et voitures de tourisme légères au sens de l'article 11, alinéa 3 OETV

Poids total	CHF 0,11 par kg	
Émissions de CO ₂	>0 jusqu'à 100,0 g/km	CHF 1,25 par g/km
	>100,0 jusqu'à 200,0 g/km	CHF 1,50 par g/km
	>200,0 g/km	CHF 1,75 par g/km

Motocycles (y c. motocycles légers)

Poids total	CHF 0,20 par kg
Puissance du moteur	CHF 1,00 par kW

Dans ce modèle, le poids total et les émissions de CO₂ contribuent chacun pour moitié au produit de la taxe sur les véhicules à moteur.

Le tableau ci-après présente l'impact du modèle sur les recettes fiscales (sur la base des données de décembre 2019).

	Situation actuelle (kCHF)	Recettes supplé- mentaires (kCHF)	Poids	CO₂ ou kw
Voitures de tourisme	203 845	239 584	121 515	118 069
Motocycles	6467	8151	5407	2744
Voitures de livraison, etc.	34 116	35 899	18 242	17 657
	244 428	283 634	145 164	138 470
Différence	39 206			

La structure tarifaire ci-dessus produit une imposition modérée des véhicules légers et efficaces sur le plan énergétique et alourdit l'imposition des véhicules non efficaces.

Si la pondération donne plus d'importance aux émissions de CO₂ et moins d'importance au poids, il faut s'attendre à des fluctuations plus importantes et plus rapides dues à l'évolution du parc automobile, ce qui exigera une intervention plus rapide pour assurer le volume de recettes visées. De plus, comme le poids a aussi une forte influence sur la consommation (carburant fossile ou électricité), donner plus d'importance aux émissions de CO₂ dans la pondération des critères n'apporte pas d'avantages écologiques notables.

4.2.5 Variantes étudiées et rejetées

Le Conseil-exécutif a étudié trois variantes partiellement discutées par la commission technique. Il les a finalement rejetées car elles ne répondent pas au mandat du Grand Conseil.

4.2.5.1 Variante 1 «26»

La variante 1 produit des recettes supplémentaires de 26 millions de francs environ, soit 10 pour cent des recettes totales actuelles, en relevant la taxe bernoise sur les véhicules à moteur au niveau de la moyenne suisse.

Voitures de tourisme (y c. voitures de tourisme lourdes)

Poids total	CHF 0,12 par kg	
Émissions de CO ₂	>0 jusqu'à 100,0 g/km	CHF 1,25 par g/km
	>100,0 jusqu'à 200,0 g/km	CHF 1,50 par g/km
	>200,0 g/km	CHF 1,75 par g/km

Voitures de livraison, minibus et voitures de tourisme légères au sens de l'article 11, alinéa 3 OETV

Poids total	CHF 0,10 par kg	
Émissions de CO ₂	>0 jusqu'à 100,0 g/km	CHF 1,25 par g/km
	>100,0 jusqu'à 200,0 g/km	CHF 1,50 par g/km
	>200,0 g/km	CHF 1,75 par g/km

Motocycles (y c. motocycles légers)

Poids total	CHF 0,19 par kg
Puissance du moteur	CHF 0,50 par kW

Le tableau ci-après présente l'impact du modèle sur les recettes fiscales (sur la base des données de décembre 2019).

	Situation actuelle (kCHF)	Variante 1 «26» (kCHF)
Voitures de tourisme	203 845	230 237
Motocycles	6467	6509
Voitures de livraison, etc.	34 116	34 241
	244 428	270 987
Différence	26 559	

4.2.5.2 Variante 2 «26+eco»

La variante 2 combine un relèvement de la taxe bernoise au niveau de la moyenne suisse avec une affectation limitée dans le temps des recettes supplémentaires ainsi obtenues en faveur d'actions écologiques ciblées.

Comme la variante 1, la variante 2 prévoit des recettes fiscales supplémentaires de 26 millions de francs, avec une taxe bernoise sur la circulation routière relevée au niveau de la moyenne suisse compte tenu du parc automobile actuel. Ces recettes supplémentaires seraient compensées, au moins en partie, par une baisse des impôts des personnes physiques.

Cette variante permettrait en outre d'augmenter la taxe sur les véhicules routiers pendant une durée limitée, par exemple cinq ans, en dépassant la moyenne suisse mais sans excéder 40 millions de recettes supplémentaires au total par rapport à aujourd'hui. Cette partie des recettes supplémentaires serait utilisée pour financer de manière ciblée des innovations écologiques dans le domaine de la circulation routière. On pense à des contributions pour des stations collectives de recharge pour véhicules électriques (comme c'est déjà le cas dans le cadre du programme d'encouragement Énergie de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement) ou pour des stations de ravitaillement en hydrogène, ou encore à des mesures en lien avec la «Feuille de route pour la mobilité électrique 2022» ou dans le domaine des véhicules agricoles ou des transports publics. Le Conseil-exécutif définirait plus précisément dans une ordonnance les innovations écologiques soutenues. Pour accomplir cette tâche efficacement avec le moins de travail administratif possible, on ferait appel aux structures existantes ayant fait leurs preuves dans les domaines concernés et on exploiterait les synergies. La variante 2 donnerait une expression et une force particulières aux buts et

aux visions stratégiques du Conseil-exécutif¹⁵ tout en mettant en œuvre plusieurs interventions parlementaires et déclarations de planification du Grand Conseil¹⁶. Le canton de Berne pourrait apporter une contribution notable à la protection du climat en encourageant temporairement et de manière ciblée des actions innovantes dans le domaine de l'écologie.

4.2.5.3 Variante 3 «Zéro»

Dans la variante 3, le modèle est paramétré pour ne pas avoir d'effet sur les recettes fiscales.

Voitures de tourisme (y c. voitures de tourisme lourdes)

Poids total	CHF 0,13 par kg	
Émissions de CO ₂	>0 jusqu'à 100,0 g/km	CHF 0,50 par g/km
	>100,0 jusqu'à 200,0 g/km	CHF 1,00 par g/km
	>200,0 g/km	CHF 1,50 par g/km

Voitures de livraison, minibus et voitures de tourisme légères au sens de l'article 11, alinéa 3 OETV

Poids total	CHF 0,12 par kg	
Émissions de CO ₂	>0 jusqu'à 100,0 g/km	CHF 0,50 par g/km
	>100,0 jusqu'à 200,0 g/km	CHF 1,00 par g/km
	>200,0 g/km	CHF 1,50 par g/km

Motocycles (y c. motocycles légers)

Poids total	CHF 0,19 par kg
Puissance du moteur	CHF 0,50 par kW

Le tableau ci-après présente l'impact du modèle sur les recettes fiscales (sur la base des données de décembre 2019).

	Situation actuelle (kCHF)	Variante «Zéro» (kCHF)
Voitures de tourisme	203 845	205 194
Motocycles	6467	6 509
Voitures de livraison, etc.	34 116	33 081
	244 428	244 784
Différence	356	

4.2.6 Effets escomptés

Le nouveau modèle d'imposition de la circulation routière est censé donner un signal politique à la population et aux personnes qui achètent des véhicules à moteur: elles peuvent faire un geste pour préserver l'environnement en faisant attention aux émissions des véhicules qu'elles achètent, neufs ou d'occasion. Les constructeurs proposent actuellement une large gamme de véhicules de même type, équivalents sur le plan esthétique, parmi lesquels les

¹⁵ Cf. programme gouvernemental de législature 2019 à 2022: «Le canton de Berne encourage dans toutes ses régions des projets et des applications dans le domaine de l'énergie et des technologies de l'environnement durables.» (axe de développement dans le cadre de l'objectif 5) et programme gouvernemental de législature 2015 à 2018: «Les infrastructures de recharge des voitures électriques et des véhicules à bonne efficacité énergétique sont développées.» (mesure d'encouragement dans le cadre de l'objectif 6)

¹⁶ Motions 196-2018 et 204-2018; déclarations de planification 3 et 9 du Grand Conseil relatives à la stratégie énergétique 2006; rapport sur la mise en œuvre de la stratégie et les effets des mesures 2011 – 2014 ainsi que les nouvelles mesures 2015 – 2018

acheteurs potentiels peuvent choisir des modèles plus ou moins nocifs pour le climat, avec une efficacité énergétique variable. L'efficacité énergétique varie en fonction de la motorisation du véhicule. Comme il y a une corrélation directe entre l'efficacité énergétique et les émissions de CO₂, l'achat d'un véhicule à moteur peut avoir un impact doublement positif si le modèle choisi consomme moins et émet moins de gaz à effet de serre. L'efficacité de la loi réside dans sa capacité à faire prendre conscience aux consommateurs et consommatrices l'importance que revêtent leurs décisions d'achat, à la fois sur le plan énergétique et sur le plan climatique.

Il faut que les nouveaux critères de calcul aient un impact psychologique fort. L'application du critère des émissions de CO₂ non seulement aux véhicules neufs, mais aussi aux véhicules déjà en circulation montre clairement qu'il y a un prix à payer pour les comportements néfastes sur le climat. Il s'agit d'inciter les détenteurs et détentrices de véhicules à moteur à adopter une attitude respectueuse de l'environnement en agissant sur leur porte-monnaie. Comme le modèle d'imposition concerne l'ensemble des véhicules d'une même catégorie, il n'y a pas lieu de craindre d'effets d'aubaine indésirables, comme il peut y en avoir avec des bonus réservés à certains modèles.

Le modèle d'imposition proposé dans la présente révision a pour but de soutenir les mesures de la politique énergétique et de la politique climatique visant à améliorer sur le long terme la composition du parc automobile suisse. Il est l'un des rouages de la machinerie requise pour mettre en œuvre le projet global d'amélioration de l'efficacité énergétique et de la protection du climat.

Il faudra prévoir une campagne d'information ciblée pour accompagner l'introduction du modèle d'imposition afin d'en retirer un bénéfice maximal.

5. Imposition de la circulation routière: droit comparé

Comme expliqué sous le chiffre 2.6, le trafic routier motorisé est assujéti à différentes taxes fédérales portant sur l'importation, l'achat et le fonctionnement des véhicules.

Les cantons perçoivent en outre une taxe annuelle sur les véhicules à moteur. La taxe cantonale ne représente qu'une partie négligeable du coût de fonctionnement total des véhicules (env. 4 %)¹⁷.

Le récapitulatif des taxes cantonales sur les véhicules à moteur établi par l'Office fédéral de l'énergie montre une grande hétérogénéité dans le contexte fédéraliste qui est le nôtre^{18,19}.

Les paramètres d'imposition sont variables selon les cantons (poids, puissance, cylindrée, émissions de CO₂, ou une combinaison de ces paramètres). Certains d'entre eux ont introduit parallèlement des systèmes de bonus-malus (réduction ou supplément d'impôt) basés sur les émissions de CO₂ ou sur la classe d'efficacité énergétique selon l'étiquette-énergie²⁰.

¹⁷ Cf. Touring Club Suisse, op. cit.

¹⁸ Office fédéral de l'énergie (2018): taxes cantonales sur les véhicules à moteur: réductions pour les véhicules présentant un bon rendement énergétique. URL: <<https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/efficacite/etiquette-energie/etiquette-energie-pour-les-voitures-de-tourisme/avantages-financiers-pour-les-vehicules-efficaces.html>> [consulté le 27 décembre 2019]

¹⁹ Cf. Office fédéral des routes (2017) : instruments de promotion des véhicules énergétiquement efficaces: impacts sur l'achat et l'utilisation de voitures. Projet de recherche 2014/002_ENG, décembre 2017, pp. 88 ss

²⁰ Office fédéral de l'énergie (2019): avantages financiers pour les véhicules efficaces. URL: <<https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/efficacite/etiquette-energie/etiquette-energie-pour-les-voitures-de-tourisme/avantages-financiers-pour-les-vehicules-efficaces.html>> [consulté le 20 décembre 2019]

Cette «pléthore de systèmes» a suscité le dépôt au Parlement fédéral de la motion 19.3513 Müller-Altermatt, qui charge de Conseil fédéral de procéder à une harmonisation et à une écologisation du calcul de l'imposition des véhicules à moteur (la motion n'a pas encore été traitée). Le Conseil fédéral estime que la demande exprimée dans la motion est justifiée du point de vue de la politique climatique et qu'une harmonisation des bases de calcul de l'impôt sur les véhicules à moteur serait opportune pour des raisons écologiques. Dans sa réponse, il se dit d'avis que le domaine des transports doit contribuer à la réalisation des objectifs de réduction des émissions de CO₂. Cependant, il ne voit pas de nécessité de prendre d'autres mesures étant donné que de nombreux cantons tiennent déjà compte des objectifs énergétiques et climatiques dans le cadre de l'imposition des véhicules à moteur²¹.

On constate aussi une grande diversité de l'imposition du trafic routier motorisé à l'échelle internationale²². On ne perçoit pas de tendance à une harmonisation au sein de l'UE²³. En comparaison internationale, la charge fiscale sur le trafic routier motorisé est plutôt faible en Suisse²⁴.

L'imposition selon la cylindrée ou le poids total est la règle parmi les cantons. Certains utilisent un seul de ces deux critères tandis que d'autres les combinent avec différents facteurs (puissance, etc.). Par contre, seul le canton de Neuchâtel tient compte des émissions de CO₂ pour calculer une partie de la taxe appliquée à tous les véhicules de moins de 3,5 tonnes. Les autorités du canton de Neuchâtel qui perçoivent cette taxe nous ont indiqué que le calcul incluant les émissions de CO₂ fonctionnait à satisfaction depuis son introduction en 2014. Les tarifs sont adaptés périodiquement par le Conseil d'État neuchâtelois.

La révision de la LIV entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 avait pour but d'abaisser l'imposition des véhicules à moteur pour la ramener dans la moyenne suisse, comme le demandait le projet populaire. Cet objectif a été très largement dépassé. Si l'on considère l'ensemble des véhicules, l'imposition est inférieure de dix pour cent à la moyenne suisse. Mais cela ne concerne pas toutes les catégories de véhicules pareillement: par rapport à la moyenne des cantons, Berne impose davantage les véhicules légers et moins les véhicules lourds. Cette situation profite avant tout aux véhicules ayant une mauvaise efficacité énergétique en raison de leur consommation de carburant et de leurs émissions de CO₂ (SUV, 4×4).

6. Forme de l'acte législatif

L'article 69, alinéa 4 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1) impose d'édicter les normes fondamentales et importantes du droit cantonal dans la forme de la loi. Selon la lettre *b*, cela concerne notamment les dispositions qui fixent l'objet des contributions publiques, le principe de leur calcul et le cercle des personnes qui y sont assujetties.

Les compétences du corps électoral peuvent être déléguées au Grand Conseil et au Conseil-exécutif à condition que la délégation soit limitée à un domaine déterminé et soit prévue par une loi qui en fixe le cadre. Les compétences du Grand Conseil peuvent être déléguées au Conseil-exécutif aux mêmes conditions (art. 69, al. 1 et 2 ConstC). Si la loi délègue à l'autorité chargée d'édicter des ordonnances la compétence de fixer une contribution, elle doit au moins

²¹ Parlement suisse (2019): motion 19.3513 «Harmonisation et écologisation du calcul de l'imposition des véhicules à moteur». URL: <<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193513>> [consulté le 30 décembre 2019]

²² Ecoplan (2014): *Verkehrsabgaben und Einnahmenverwendung im europäischen Umfeld, Kurzexper-tise zuhanden der eidgenössischen Finanzverwaltung*, juin 2014 (expertise à l'intention de l'administra-tion fédérale des finances)

²³ Cf. Office fédéral des routes (2017): op. cit.

²⁴ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2018): *Diesel: Kraftstoff und Pkw-Nutzung europaweit steuerlich bevorzugt, Besteuerung in Deutschland reformbedürftig*, U. Kunert, DIW Wochenbericht Nr. 32/2018

déterminer elle-même le cercle des assujettis, l'objet et les bases de calcul de la redevance (arrêt du Tribunal fédéral 123 I 255).

La délégation de compétence au Conseil-exécutif proposée dans la présente révision offre la possibilité de procéder plus rapidement à des adaptations en fonction des évolutions juridiques et techniques, tout en restant dans le cadre prescrit par la loi au sens formel.

Il n'est pas prévu d'évaluer formellement l'impact de la loi car on s'attend avant tout à des effets psychologiques. De plus, il ne sera pas possible ni pertinent d'en mesurer les répercussions sur l'environnement dans le seul canton de Berne. Le suivi de la composition du parc automobile bernois est assuré dans le cadre de l'activité ordinaire de controlling de l'autorité d'immatriculation.

7. Commentaire des articles

Structure de la loi

La révision permet de restructurer la loi de façon plus claire. Les principes de l'imposition sont résumés sous la section 2.1. Le calcul de la taxe est réglé dans la section 2.2. La nouvelle section 3a contient les dispositions légales formelles s'appliquant au traitement de données personnelles particulièrement dignes de protection.

Grâce à ces mesures, la loi est plus claire et se lit plus facilement.

Article 2

L'article de la loi définissant le but dans lequel le produit net de la taxe sur la circulation routière doit être utilisé est maintenu car ce but répond toujours à une nécessité politique, à savoir financer l'infrastructure routière selon le principe de causalité. Un grand nombre de participants à la procédure de consultation ont expressément refusé une plus large affectation des recettes fiscales. Une baisse de l'imposition des personnes physiques est possible sans devoir adapter l'affectation de la taxe sur la circulation routière. Le Grand Conseil a conforté cette baisse en adoptant une motion financière allant dans le même sens. Le parlement cantonal se prononcera sur l'allègement de l'impôt des personnes physiques par l'abaissement de la quotité d'impôt cantonale dans le cadre d'un projet séparé. Le Conseil-exécutif prendra les dispositions voulues en temps utile. Les dispositions transitoires de la loi tiennent compte du fait qu'il doit exister une interdépendance entre l'augmentation de la taxe sur la circulation routière et la baisse de l'imposition des personnes physiques au sens de la motion 171-2018.

L'alinéa 2, qui est nouveau, impose au Conseil-exécutif d'attester périodiquement de l'utilisation des fonds sous une forme simple. Il s'agit de mettre en regard les recettes et les dépenses dans les principaux domaines d'affectation et de les présenter de manière abordable et synthétique, sans aller jusqu'à une comptabilité routière complète, dont la méthodologie est complexe et fastidieuse. L'idée de renoncer à tout compte rendu périodique a été examinée avant d'être rejetée: tant que les fonds ont une affectation liée prévue par la loi, les organes de surveillance compétents doivent pouvoir exiger une attestation de leur utilisation.

L'attestation simplifiée de l'emploi des recettes nettes pourra également servir à justifier une future adaptation des tarifs en application des articles 7, alinéa 3 et 6d.

Le gouvernement règle par voie d'ordonnance les compétences, la méthode et la périodicité de cette procédure en application des principes de l'économie administrative.

Article 3

En vertu de l'alinéa 2, lettre c, les véhicules affectés au trafic de ligne des entreprises de transport concessionnaires sont exonérés de la taxe. S'ils sont utilisés à d'autres fins (p. ex. pour des excursions), ils sont déjà assujettis à l'impôt au pro rata. Cela est explicité par la nouvelle formulation de la lettre c. Le nouvel alinéa 3 donne au Conseil-exécutif la compétence d'édicter des modalités simples pour ces véhicules dont l'imposition est marginale (p.

ex. taxe forfaitaire). La charge administrative et le travail de contrôle nécessités pour la perception de l'impôt doivent être proportionnés.

Les exemptions à l'assujettissement fiscal pour cause de handicap actuellement prévues à l'article 3, alinéa 2, lettre *d* LIV sont régies dans le nouvel article 4a, alinéa 2. Elles concernent les détenteurs et détentrices de véhicules qui sont eux-mêmes en situation de handicap, ou qui font ménage commun avec une personne en situation de handicap. Lorsque les conditions prescrites sont remplies, un véhicule (c.-à-d. un jeu de plaques de contrôle) est exonéré de la taxe sur la circulation routière. Les nouvelles dispositions sont formulées pour mettre cet aspect en évidence.

Article 4

La définition de l'objet de la taxe correspond à la réglementation actuelle.

Article 4a

Le nouvel article 4a énumère toutes les circonstances dans lesquelles l'objet de la taxe (véhicule ou plaques de contrôle) est exonéré.

L'alinéa 1 donne une liste exhaustive des catégories particulières de véhicules exonérées de la taxe sur la circulation routière. Il regroupe des véhicules bénéficiant d'une exonération qui pour l'heure figurent dans d'autres articles (les monoaxes agricoles à l'art. 8, al. 5 et les remorques agricoles à l'art. 10, al. 4). Ces dispositions n'apportent pas de changement de fond par rapport à la réglementation actuelle. La nouvelle formulation à la lettre *a* ne fait que reprendre la nouvelle définition de ces catégories selon le droit fédéral. Les vélos électriques et autres cyclomoteurs restent exonérés.

L'actuel article 3, alinéa 2, lettre *d* régit l'exonération des détenteurs et détentrices de véhicules qui ont besoin, pour cause d'invalidité, d'un véhicule à moteur pour eux-mêmes ou pour une personne vivant dans le même ménage. Les conditions à remplir pour en bénéficier sont fixées aux articles 15 et 15a OIV.

Dans ce contexte, il existe actuellement environ 3300 exonérations de la taxe sur la circulation routière. Les allègements fiscaux octroyés s'élèvent annuellement à environ 1,5 million de francs.

Le nouvel article 4a, alinéa 2 corrige la systématique des exonérations. Si les conditions sont remplies, ce n'est pas le détenteur ou la détentrice en tant que contribuable, mais l'objet fiscal (le véhicule à moteur ou le jeu de plaques de contrôle) qui est exonéré de la taxe. Cela est d'autant plus pertinent que dans de nombreux cas, la personne concernée n'est pas elle-même la détentrice du véhicule en raison de son handicap.

La nouvelle loi ne contient plus le terme "invalidité" utilisé actuellement. Il est remplacé par la notion de déficience motrice. Depuis l'entrée en vigueur de la LIV, en 1998, le terme d'invalidité tel qu'il a été défini dans la législation fédérale a beaucoup évolué. Il suscite en outre des réactions négatives auprès des personnes concernées.

La suppression du terme "invalidité" ne limite pas le cercle de personnes actuellement concernées par cette disposition. En vertu de l'alinéa 2, les personnes souffrant d'un handicap mental ou psychique ou d'autres problèmes de santé qui limitent leur capacité motrice (p. ex. troubles de la vue) conservent le droit de demander une exonération de la taxe sur la circulation routière.

Dans le langage courant, le "ménage commun" implique que des personnes logent et prennent leurs repas sous le même toit. Utilisée dans la loi actuelle, cette notion est supprimée dans le nouveau texte et permet de tenir compte des personnes handicapées vivant dans d'autres types de logement ou bénéficiant d'un encadrement particulier. Dans l'article 15a OIV, le Conseil-exécutif prévoit déjà la possibilité, sous certaines conditions, d'exonérer de la taxe les proches qui prennent en charge une personne handicapée qui vit majoritairement chez eux mais aussi en partie au sein d'une institution sociale. Du fait de la formulation dans

la loi formelle actuelle, ce type d'allégement est assorti de restrictions. Le Conseil-exécutif a élargi la pratique actuelle en édictant une nouvelle disposition à l'article 21, alinéa 2, lettre *h*. De cette façon, il peut accorder une exonération de la taxe aussi aux personnes qui vivent majoritairement en institution, mais qui sont en mesure d'attester qu'elles passent régulièrement les week-ends ou les vacances chez leurs proches. Le même principe s'applique aux personnes dont la prise en charge se fait régulièrement dans des ménages différents en raison, par exemple, d'un divorce ou d'une séparation.

Article 5

Les alinéas 1 à 3 de cette disposition fixent les critères de calcul de la taxe normale pour les différentes catégories de véhicules.

L'alinéa 1 apporte un changement puisqu'il rajoute le critère des émissions de CO₂ à celui du poids total en ce qui concerne les voitures de tourisme légères ou lourdes, les voitures de livraison et les minibus visés à l'article 11, alinéa 3 OETV. De même, la puissance est désormais combinée au poids total du véhicule pour les motocycles légers, les motocycles, les quadricycles légers à moteur, les quadricycles à moteur et les tricycles à moteur (al. 1b).

Il n'y a pas de changements pour les autres catégories de véhicules (al. 1a). La taxe normale reste calculée sur le nombre de jours durant lequel un véhicule a été autorisé à circuler (al. 3). Ce principe s'applique aussi à l'imposition des véhicules vétérans, pour lesquels la nouvelle loi prévoit une taxe annuelle de 400 francs au plus (art. 14a).

Comme actuellement, les utilisateurs d'un permis de circulation collectif ou d'un permis de circulation à court terme s'acquittent d'une taxe annuelle forfaitaire (al. 2).

Article 6a

L'alinéa 1 prévoit que le calcul de la taxe doit obligatoirement reposer sur les données des organes d'homologation compétents obtenues dans le cadre de la réception par type ou figurant sur le *Certificate of Conformity* (COC).

S'il n'est pas possible d'établir clairement la valeur des émissions de CO₂ comme indiqué à l'alinéa 1, les bases de calcul sont fixées en application de l'article 25, alinéas 3 et 4 de l'ordonnance fédérale sur le CO₂.

Selon l'alinéa 3, la taxe est calculée sur la base des données disponibles au moment de l'imposition. Cette précision est importante dans la mesure où les données sur les émissions de CO₂ sont susceptibles de varier si la pratique ou les méthodes de collecte évoluent. Mais le Conseil-exécutif a la possibilité de déroger à cette imposition flexible si cela simplifie la procédure de taxation et sa transparence pour les contribuables (al. 4).

Article 6b

L'article 6b porte sur les véhicules dont la valeur des émissions de CO₂ ne peut pas être clairement établie (importations directes, plusieurs variantes sur le certificat de conformité, etc.). L'alinéa 1 prévoit que, le cas échéant, le détenteur ou la détentrice du véhicule a l'obligation de fournir des bases d'appréciation permettant de classer son véhicule dans une catégorie d'émissions. Les données fournies doivent être suffisamment fiables.

Si l'attestation n'est pas suffisante ou que la source des données n'est pas suffisamment fiable, la taxe est calculée en application de l'article 6a, alinéa 2.

En vertu de l'alinéa 3, la taxe peut être corrigée si la valeur des émissions de CO₂ est attestée a posteriori, mais sans remonter plus loin que le début de la période de taxation en cours.

Article 6c

Cette disposition précise que la taxation peut être corrigée rétroactivement si des modifications techniques ou électroniques sont apportées au véhicule. Elle vise les travaux de tuning

ou les mises à jour électroniques qui accroîtraient fortement la puissance du moteur ou les émissions.

Article 6d

Cette disposition donne au Conseil-exécutif les compétences nécessaires pour réagir de manière appropriée aux évolutions à venir.

Tout indique que le parc automobile évoluera fortement ces prochaines années, avec le remplacement croissant des véhicules utilisant des carburants fossiles par des véhicules électriques, ce qui fera baisser fortement la part des émissions de CO₂ dans le produit de la taxe sur les véhicules à moteur. Pour que ce produit reste stable dans les finances cantonales, il faudra obligatoirement prendre des mesures correctrices et adapter les tarifs au cours des années à venir.

Cette nouvelle disposition permet en outre au Conseil-exécutif d'optimiser l'effet incitatif de l'impôt en donnant plus de poids au critère écologique (émissions de CO₂).

Les adaptations doivent rester dans les limites du cadre tarifaire défini à l'article 7.

Les modifications envisagées, qui seront appliquées dans le cadre d'une révision de l'ordonnance, doivent être portées à la connaissance du Grand Conseil suffisamment tôt dans le processus de planification financière.

Lors de la première fixation des parts de la taxe en vertu de l'article 7, le Conseil-exécutif tient compte du produit net de l'imposition des véhicules routiers au moment de l'entrée en vigueur de la révision. Une hausse du produit net au moment de la première fixation des parts de la taxe n'est admissible que si l'impôt sur le revenu des personnes physiques est compensé de manière égale. Cette réglementation dans les dispositions transitoires contraint le Conseil-exécutif à tenir compte du produit net actuel et à prévoir une compensation s'il décide d'augmenter la taxe sur la circulation routière. En cas de pertes fiscales dues aux changements dans le parc automobile, le Conseil-exécutif peut procéder à des adaptations a posteriori afin de garantir les recettes.

Article 7

L'alinéa 1 règle les tarifs applicables à la part de la taxe normale calculée en fonction du poids pour les voitures de tourisme légères et lourdes, les voitures de livraison et les minibus (art. 11, al. 3 OETV). Le critère du poids n'est plus dégressif.

L'alinéa 2 définit les tarifs applicables à la part de la taxe normale calculée en fonction des émissions de CO₂ pour les mêmes véhicules.

L'alinéa 3 délègue au Conseil-exécutif la compétence de fixer concrètement les tarifs dans l'OIV, en respectant les prescriptions de l'article 6d (voir ch. 4.2.4 ci-avant).

Articles 8 et 8a

L'imposition des catégories de véhicules visées à l'article 5, alinéa 1a (camions, autocars, tracteurs, machines de travail, remorques, etc.) est calculée selon les modalités dégressives actuelles. Les tarifs restent inchangés.

Seule la moitié de la taxe est due pour les véhicules de ce type équipés exclusivement d'un système de propulsion électrique ou les véhicules à hydrogène.

Article 9

L'alinéa 1 fixe le tarif de la part de la taxe de base calculée en fonction du poids pour les motocycles légers, les motocycles, les quadricycles légers à moteur, les quadricycles à moteur et les tricycles à moteur. L'alinéa 2 définit la part de la taxe sur la puissance du moteur.

Article 10

Pour des raisons de systématique, le contenu de l'actuel article 10 est repris à l'article 8a.

Article 11

Cette disposition est abrogée car les véhicules à propulsion électrique sont désormais imposés dans leur catégorie (art. 7 à 9). Ils ne bénéficient plus d'un régime particulier pour la taxe normale.

L'imposition des voitures de tourisme et des voitures de livraison à motorisation électrique est allégée dans la mesure où la part de la taxe calculée sur les émissions de CO₂ est réduite voire nulle.

Les articles 8 et 9 précisent que seule la moitié de la taxe est perçue pour les véhicules à propulsion électrique munis de batteries. Cela donne une incitation fiscale supplémentaire à renoncer aux carburants fossiles pour les motocycles, les autocars et les camions par exemple.

Article 12

Les tarifs pour les plaques professionnelles (plaques d'immatriculation des garages) restent inchangés.

Articles 12a à 12d

Ces dispositions doivent être abrogées car les bonifications en fonction des catégories d'efficacité énergétique (catégories A et B) n'ont plus lieu d'être. En effet, le nouveau modèle d'imposition écologise la taxe sur les véhicules à moteur en tenant compte des émissions de CO₂ (p. ex. voitures de tourisme et voitures de livraison) et de la puissance du moteur (p. ex. motocycles).

Article 13

L'imposition des permis à court terme reste inchangée.

Article 14

La solution actuelle est conservée: les jeux de plaques interchangeables sont facturés au tarif du véhicule pour lequel la taxe annuelle est la plus élevée.

Article 14a

Ce nouvel article plafonne l'imposition des véhicules désignés comme vétérans sur le permis de circulation. Ceux-ci sont autorisés à circuler à des conditions particulières (cf. instructions de l'Office fédéral des routes du 3 novembre 2008 concernant les véhicules vétérans). Ils ne peuvent être utilisés que dans une moindre mesure (max. 3000 km par année).

La taxe sur les véhicules vétérans est calculée et perçue conformément aux modalités prévues pour leur catégorie. Mais elle est plafonnée à 400 francs par période fiscale pour ces véhicules ayant une valeur historique particulière. Si les plaques de contrôle sont déposées en cours d'année civile, la taxe est calculée au prorata (art. 5, al. 3). Des réglementations analogues existent déjà dans d'autres cantons.

Article 17

Selon le droit en vigueur, le Conseil-exécutif peut, par voie d'ordonnance, accorder un rabais aux entreprises détenant une flotte de véhicules importante lorsqu'elles ont acquitté une taxe sur la circulation routière de plus de 50 000 francs durant la période fiscale précédente. Le gouvernement a fait usage de la compétence visée à l'article 23 OIV.

Lorsqu'il a été introduit, ce rabais avait pour but d'éviter que les grandes entreprises n'immatriculent leurs véhicules dans un autre canton pour faire des économies, en s'affranchissant des prescriptions relatives au lieu de stationnement. Il faut rappeler qu'à l'époque, le canton

de Berne pratiquait une taxe sur les véhicules routiers très élevée par rapport à la moyenne suisse.

La révision de la législation sur l'imposition des véhicules à moteur entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 a réduit cette taxe d'un tiers, la faisant passer sous la moyenne suisse. Les conditions qui avaient motivé l'introduction du rabais pour les grands parcs de véhicules ont ainsi disparu. En outre, ce rabais donne un avantage concurrentiel aux entreprises qui ont une flotte de véhicules importante par rapport aux entreprises qui ne peuvent pas en bénéficier.

Pour ces raisons, la présente révision de la loi prévoit l'abrogation de cette disposition.

Article 18a

La protection de la sphère privée, qui comprend la protection contre l'utilisation abusive des données personnelles, est un droit fondamental garanti par la Constitution fédérale et la Constitution cantonale. Toute restriction d'un droit fondamental nécessite une base dans la loi; son contenu, son but et son étendue doivent être déterminés avec suffisamment de précision. Pour ce qui est du droit fondamental à la protection des données, cela signifie que tout traitement de données personnelles doit être défini avec suffisamment de précision, et ce dans une loi au sens formel s'agissant de données personnelles particulièrement dignes de protection.

Lorsqu'une tâche légale est suffisamment réglementée et qu'elle est impossible à accomplir sans le traitement de données personnelles particulièrement dignes de protection (le traitement de ces données est *impératif*), la norme qui instaure ladite tâche constitue une base légale suffisante pour justifier l'atteinte au droit fondamental à la protection des données.

Sous le titre 3a «Protection des données», le nouvel article 18a énumère les catégories de données personnelles dignes de protection qui seront susceptibles d'être traitées pour l'accomplissement des tâches définies dans la loi. Cette concrétisation donne à l'article 18a une densité normative supérieure aux exigences de l'article 6, alinéa 1, lettre *b* de la loi cantonale du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD; RSB 152.04) pour justifier une atteinte à la protection des données, en instaurant la présomption légale que le traitement des données énumérées est impératif pour l'accomplissement des tâches régies par la LIV (p. ex. dans le cadre de l'exonération des personnes en situation de handicap prévue à l'art. 4a, d'enquêtes de police ou de procédures pénales en cas de non-paiement de la taxe et des émoluments sur la circulation routière ou de non-respect de l'obligation de déclarer prévue à l'art. 18).

Article 19

Le changement de nom de la Direction de la police et des affaires militaires, devenue la Direction de la sécurité au 1^{er} janvier 2020, est retranscrit dans cette disposition.

Article 19a

Les motifs justifiant la suspension de la prescription sont désormais régis par la législation fiscale cantonale (al. 3). Une pratique unifiée est plus compréhensible pour les personnes assujetties.

Article 19b

Le nouvel alinéa 1a concrétise, au niveau de la loi au sens formel, les conditions actuellement appliquées au remboursement de la taxe, qui étaient jusqu'alors uniquement définies au niveau de l'ordonnance.

Article 19c

Le nouvel article 19c règle la perception subséquente et la restitution de la taxe en cas de taxation erronée.

Article 21

Cette disposition confère au Conseil-exécutif toutes les compétences nécessaires pour régler les détails de l'exécution. Elle a été complétée et le texte français a subi un léger remaniement rédactionnel.

Entrée en vigueur

Pour que la loi révisée puisse entrer en vigueur, il faut préalablement modifier et stabiliser les programmes informatiques et créer des interfaces électroniques. En outre, l'entrée en vigueur doit impérativement correspondre au début d'une période fiscale en vue d'une perception de l'impôt et d'une procédure de décompte économiques et transparentes. Pour ces motifs, il incombe au Conseil-exécutif de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi révisée au début d'une année civile.

Dispositions transitoires

Article T2-1

Les bonifications basées sur les catégories d'efficacité énergétique (étiquettes-énergie A et B) sont rendues caduques par l'application des nouveaux critères de calcul.

Les exonérations pour cause d'invalidité restent valables, si la situation est inchangée, jusqu'à leur expiration. Les demandes d'exonération pendantes sont soumises au nouveau droit. En cas de changement de situation pendant la durée de validité de l'exonération, c'est également le nouveau droit qui s'applique.

Article T2-2

Cette réglementation dans les dispositions transitoires contraint le Conseil-exécutif à tenir compte du produit net disponible au moment de l'entrée en vigueur de la révision et à prévoir une compensation dans l'impôt général pour les personnes physiques lorsqu'il fixe et prévoit une augmentation de la taxe sur la circulation routière. La disposition transitoire s'applique lorsque le Conseil-exécutif fixe pour la première fois la taxe sur la circulation routière conformément au nouveau droit. Ultérieurement, il devra être libre de pouvoir définir les valeurs déterminantes pour le calcul de la taxe, dans la fourchette prévue par la législation. De cette manière, les recettes fiscales peuvent être maintenues à un niveau constant en vue de continuer à financer les objectifs voulus, malgré l'évolution du parc automobile bernois.

Cette disposition transitoire a aussi été prévue au regard du calendrier du projet législatif. Le Conseil-exécutif vise une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Cependant, conformément à la planification actuelle, la seconde lecture de la révision n'aura lieu qu'à la session d'été 2021 et sera suivie du délai référendaire de trois mois. Si le référendum aboutit, une votation relative au projet de loi ne pourrait avoir lieu qu'au cours de l'année 2022. En cas d'acceptation par le peuple, une entrée en vigueur rétroactive du texte au 1^{er} janvier 2022 serait problématique du point de vue juridique et ne serait pas applicable en pratique. Le Conseil-exécutif viserait alors vraisemblablement une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Pour des raisons techniques, il est impératif que le texte entre en vigueur au début d'une période fiscale, à savoir au début d'une année civile. Une entrée en vigueur en cours d'année n'est pas possible pour des questions d'exécution de la législation (ancienne et nouvelle méthode de calcul applicables en parallèle en cas de changement de véhicule).

La révision de la LIV est directement liée à la baisse de l'imposition des personnes physiques prévue pour 2022, qui sera financée par l'augmentation des recettes fiscales visée par la révision de la LIV, en application de la [motion 171-2018](#). Dans la mesure où une entrée en vigueur du projet de loi n'est pas possible avant 2023 en raison d'un référendum, la baisse de l'imposition des personnes physiques devrait, elle aussi, attendre 2023. Le Grand Conseil saura à la session d'hiver 2021, durant laquelle il se prononcera sur la baisse des quotités d'impôt pour 2022, si le référendum a abouti et sera en mesure d'agir en conséquence. Le Conseil-exécutif est d'avis que si le peuple rejette la révision de la LIV lors d'un éventuel référendum, le projet de baisse de l'imposition des personnes physiques envisagée pour 2023

devra être abandonné aussi, dans la mesure où la situation financière ne le permet pas autrement.

Toutefois, les dispositions transitoires permettent également une entrée en vigueur de la loi révisée sans qu'il en résulte une hausse du produit net issu de la taxe sur la circulation routière, à condition que le Grand Conseil décide de ne pas relier ce projet à la baisse de l'imposition des personnes physiques. Ainsi, il serait au moins possible de mettre en œuvre un système de calcul plus écologique de l'impôt sur les véhicules à moteur, comme l'exigent les interventions parlementaires et les objectifs de politique climatique.

Adaptation rédactionnelle

La version française de la loi a fait l'objet d'adaptations rédactionnelles à divers endroits.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le projet est conforme à l'engagement 2030 et au programme gouvernemental de législature 2019 à 2022. Il suit la ligne directrice du développement durable et met en œuvre la volonté du canton de Berne de jouer un rôle moteur pour relever les défis dans le domaine de l'environnement. Il est en adéquation avec les objectifs de la politique énergétique et de la politique environnementale (objectif 5). Il tient compte de la déclaration du Grand Conseil du 4 juin 2019 relative à la politique climatique.

9. Répercussions financières

Le modèle d'imposition proposé entraîne des recettes supplémentaires de 40 millions de francs environ. Cela correspond au mandat du Grand Conseil découlant de la motion 171-2018 Trüssel. Ces recettes supplémentaires seront compensées par une baisse de même ampleur de la quotité d'impôt des personnes physiques. Les dispositions transitoires prennent cet aspect en compte. Or, les mesures à cet effet ne font pas partie du présent projet; elles feront l'objet d'un arrêté distinct du Grand Conseil. Le Conseil-exécutif prendra les dispositions voulues en temps utile.

La présente révision fixe le cadre tarifaire de la taxe sur la circulation routière et délègue au Conseil-exécutif la compétence de définir les tarifs applicables afin de garantir que le canton puisse affecter aux buts de la loi un volume de recettes stable dans la durée.

L'évolution du produit de la taxe sur la circulation routière qu'implique le présent projet est pris en compte dans les chiffres du plan intégré mission-financement 2021-2024.

Les coûts de l'adaptation des logiciels, des tests et de la mise en service dans les systèmes informatiques FIS-SUSA (module de calcul de la taxe, adaptation des banques de données, interfaces, facturation, etc.) ne pourront être calculés qu'une fois le cahier des charges connu dans son intégralité. Pour que la loi révisée puisse entrer en vigueur à la date visée du 1^{er} janvier 2022, certains travaux préparatoires techniques ont commencé (conception en 2020 et réalisation en 2021), de même que le nettoyage des données; les autres travaux devront démarrer au plus tard à l'issue de la procédure de consultation. Les adaptations de l'infrastructure informatique sont donc estimées dans un premier temps à 300 000 francs, montant inscrit dans le compte des investissements 2021.

Le coût des campagnes d'information ne pourra être déterminé qu'après leur conception.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le processus de calcul et de facturation de la taxe sur la circulation routière conservera son degré élevé d'automatisation. Il faut s'attendre à des répercussions importantes sur le personnel pendant une phase d'introduction prolongée pour répondre aux demandes de renseigne-

ments et fournir des informations. Ce surcroît de travail, qui sera absorbé avec les ressources humaines actuelles, pourra être limité par une campagne d'information préalable ciblée.

11. Répercussions sur les communes

Les communes sont touchées par la modification des tarifs uniquement dans la mesure où elles détiennent des véhicules, à l'image de tous les autres détenteurs et détentrices de véhicules. Comme les particuliers, elles peuvent réduire leur facture en utilisant des voitures de tourisme et de livraison émettant très peu de CO₂.

12. Répercussions sur l'économie

Les recettes supplémentaires provenant de la taxe sur la circulation routière seront compensées par la baisse de la quotité d'impôt des personnes physiques. Au total, il n'y aura donc pas de modification de la quote-part de l'État et les mesures prévues accroîtront l'attractivité de la place économique bernoise.

Si les objectifs de la politique climatique ne sont pas atteints, cela aura un coût macro-économique élevé. Toute mesure qui va dans le sens de ces objectifs contribue à atténuer les dommages prévisibles et à en réduire le coût.

De manière générale, les nouveaux critères de calcul de la taxe sur la circulation routière n'entraveront pas les ventes de véhicules. Celles-ci dépendent plutôt de facteurs conjoncturels voire de situations instaurées par la politique des transports et la politique sociale. Les progrès techniques dans le domaine de la mobilité se poursuivront inexorablement, indépendamment du présent projet. Le modèle d'imposition a été choisi dans l'intention d'exercer une certaine influence sur le comportement des consommateurs et des consommatrices afin que les véhicules efficaces sur le plan énergétique prennent une place croissante dans le parc automobile bernois et que la circulation routière produise moins de CO₂.

Le commerce et l'industrie sont épargnés par l'adaptation des tarifs pour les véhicules de livraison et par le maintien des modalités de calcul et des tarifs dans le domaine du trafic professionnel des poids lourds (camions, autocars, remorques, véhicules de travail industriels et agricoles). La suppression du rabais pour les parcs de véhicules importants améliore la neutralité concurrentielle entre les PME et les grandes entreprises.

Après la hausse prévue, la taxe sur les véhicules routiers ne dépassera que marginalement la moyenne suisse. Elle ne devrait donc pas avoir de conséquences économiques négatives.

13. Résultats de la procédure de consultation

Le 18 mars 2020, le Conseil-exécutif a ouvert la procédure de consultation relative à la révision de la LIV, qui a duré jusqu'au 19 juin 2020. 104 parties prenantes ont été invitées à y participer. 46 prises de position ont été remises (partis politiques: huit; organisations, associations et autres milieux intéressés: 17; communes: 13; services cantonaux: huit).

La grande majorité des participants sont en faveur du projet de révision du point de vue écologique. La prise en compte des émissions de CO₂ ou de la puissance du moteur en plus du poids total du véhicule comme base de calcul est soutenue. La mise en œuvre du mandat politique découlant de la motion Trüssel est considérée comme réussie. Certains destinataires de la procédure de consultation ont cependant exprimé des réserves et ont déposé des demandes de modification de certaines dispositions.

L'UDC, l'Union bernoise des paysans et l'Union cantonale bernoise des arts et métiers rejettent le projet pour des raisons de principe. Elles renvoient à la votation populaire de septembre 2012, lors de laquelle le peuple s'est prononcé en faveur d'une nette baisse de l'impôt sur les véhicules à moteur. D'après elles, il convient de respecter cette décision à l'avenir aussi. Elles ne sauraient soutenir l'augmentation envisagée de la taxe sur la circulation rou-

tière en vue de financer des baisses fiscales dans d'autres domaines. D'une façon générale, elles rejettent les hausses d'impôts.

L'Union professionnelle suisse de l'automobile, le Touring Club Suisse, l'Automobile Club de Suisse et la Fédération bernoise des entrepreneurs n'approuvent pas non plus une hausse de la taxe sur la circulation routière. Cependant, ils ne remettent pas en question sur le fond le calcul plus écologique de l'impôt.

Le PS considère qu'une augmentation des revenus fiscaux de 40 millions de francs, telle que définie dans la motion Trüssel, est le strict minimum. Les Verts, l'Association transports et environnement et Pro Velo, eux, exigent une imposition bien plus importante du trafic routier. Selon eux, il faut viser une hausse du produit net issu de la taxe sur la circulation routière d'environ 100 millions de francs. Les arguments qu'ils avancent sont l'imputation des coûts et le découvert du compte routier dans le domaine du trafic individuel motorisé, ainsi que l'incitation écologique voulue par la politique climatique. Ils espèrent en outre une incitation écologique plus marquée grâce à une meilleure répartition des bases de calcul de la taxe entre les émissions de CO₂ et le poids total du véhicule. Cependant, ces propositions dépassent largement le mandat politique du Grand Conseil (cf. motion 171-2018) et n'ont par conséquent pas été retenues dans le projet de révision.

Une large majorité de parties prenantes rejettent la proposition d'assouplir l'affectation du produit net de la taxe sur la circulation routière (art. 2 LIV). Cette opposition a été prise en considération et la disposition concernée ne sera pas modifiée.

Une grande majorité approuve la volonté de créer une interdépendance entre l'augmentation de la taxe sur la circulation routière et la baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, tandis qu'une minorité est opposée à cette compensation et privilégierait une autre affectation des recettes supplémentaires. Étant toujours tenu au respect des prescriptions de la motion Trüssel, le Conseil-exécutif estime qu'une telle interdépendance est pertinente du point de vue de la politique fiscale notamment. Certains destinataires de la procédure de consultation exigent néanmoins que ladite compensation soit plus contraignante, sans quoi ils s'opposeraient au projet de loi. Le Conseil-exécutif a accédé à cette demande en prévoyant une réglementation claire à cet égard dans le cadre des dispositions transitoires.

Une majeure partie des destinataires de la procédure de consultation a pris connaissance des mesures visant à réduire les tarifs pour le commerce et l'industrie et ont exprimé leur assentiment. Ces mesures correspondent également au contenu de la motion Trüssel. Les demandes dépassant ce cadre ne sont pas retenues, n'étant souvent pas réalisables d'un point de vue technique. Les propositions d'écologisation dans les domaines du trafic des poids lourds ou de l'utilisation de machines de travail agricoles ou industrielles (prise en compte des émissions de CO₂) ne peuvent pas être appliquées faute de bases de données exhaustives et fiables. Cela vaut aussi pour les propositions d'étendre les critères de calcul au domaine du bruit (pneus, tuning, etc.).

Une majorité est en faveur de la suppression du rabais accordé pour les grands parcs de véhicules.

Les dispositions relatives à l'exonération de la taxe en faveur de personnes handicapées ont été remaniées conformément aux propositions reçues.

14. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la présente modification.

Berne, le 18 novembre 2020

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: Schnegg
le chancelier: Auer