



## **Loi fédérale relative à une redevance pour l'utilisation des routes nationales (LURN)**

---

Rapport explicatif  
en vue de la procédure de consultation  
Berne, août 2006

**Délai de la procédure de consultation: 31 janvier 2007**

# Contenu

<b>1</b>	<b>Condensé .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Contexte .....</b>	<b>4</b>
2.1	Généralités .....	4
2.1.1	Le système actuel.....	4
2.1.2	Défauts du système de perception actuel.....	4
2.2	Les variantes étudiées .....	6
2.2.1	Vue d'ensemble.....	6
2.2.2	Variante « vignette à puce » .....	6
2.2.3	Variante « e-vignette ».....	7
2.2.4	Variante « vignette classique » .....	8
2.2.5	Résumé .....	9
2.3	Le contexte européen .....	9
<b>3</b>	<b>Explications concernant les différents articles.....</b>	<b>10</b>
3.1	Section 1 Objet et Champ d'application .....	10
3.1.1	Art. 2 Champ d'application.....	10
3.2	Section 2 Assujettissement à la redevance .....	11
3.2.1	Art. 3 Objet de la redevance .....	11
3.2.2	Art. 4 Exceptions .....	11
3.2.3	Art. 5 Personnes assujetties à la redevance.....	12
3.3	Section 3 Perception de la redevance .....	12
3.3.1	Art. 6 Montant de la redevance.....	12
3.3.2	Art. 7 Vignette.....	13
3.3.3	Art. 8 Période de taxation .....	13
3.3.4	Art. 9 Compétence en matière de perception .....	13
3.4	Section 4 Utilisation du produit de la redevance .....	13
3.4.1	Art. 10.....	13
3.5	Section 5 Contrôles et sûreté.....	13
3.5.1	Art. 11 Contrôles.....	13
3.5.2	Art. 12 Sûreté .....	14
3.6	Section 7 Dispositions pénales .....	14
3.6.1	Art. 14 Contraventions .....	14
3.6.2	Art. 16 Poursuite pénale par les cantons .....	15
3.6.3	Art. 17 Prescription .....	15
3.7	Section 8 Dispositions finales .....	15
3.7.1	Art. 18 Exécution .....	15
3.7.2	Art. 19 Indemnisation.....	15
<b>4</b>	<b>Conséquences (coûts, besoins en personnel, excédent de recettes) .....</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Rapports avec le droit européen .....</b>	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>Bases juridiques .....</b>	<b>16</b>

## 1 Condensé

*L'Administration fédérale des douanes (AFD) est chargée de la perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (RURN) depuis son introduction en 1985. Le principe de la perception est fondé sur l'art. 86, al. 2, de la nouvelle constitution fédérale du 18 avril 1999<sup>1</sup> (Cst.). Avant l'entrée en vigueur de la Cst., la perception était fondée directement sur les dispositions détaillées de l'art. 36<sup>quinquies</sup> de l'aCst. et sur les dispositions d'exécution de l'ordonnance du 26 octobre 1994 relative à une redevance pour l'utilisation des routes nationales (ordonnance sur la vignette routière, OURN)<sup>2</sup>.*

*L'art. 164 Cst. prévoit que toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent être édictées sous la forme de lois fédérales. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions relatives à la qualité de contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts. Afin que la perception de la redevance reste possible jusqu'à ce que lesdites dispositions soient édictées, les dispositions finales de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 prévoient sous II, section 2, let. b, que les dispositions pertinentes de l'aCst. restent applicables jusqu'à leur conversion en normes légales.*

*L'élaboration du présent projet de loi répond au mandat constitutionnel. Les dispositions légales en vigueur ont été majoritairement reprises. Les adaptations ont été opérées principalement dans le domaine des dispositions d'exécution.*

---

1 RS 101

2 RS 741.72

## 2 Contexte

### 2.1 Généralités

L'Administration fédérale des douanes (AFD) est chargée de percevoir la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette) depuis son introduction en 1985. Le principe de la perception de cette redevance est fondé sur l'art. 86, al. 2, de la constitution fédérale du 18 avril 1999<sup>3</sup> (Cst.). L'art. 164 Cst. prévoit que toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit doivent être édictées sous la forme de lois fédérales. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions relatives à la qualité de contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts. L'élaboration de la loi fédérale relative à une redevance pour l'utilisation des routes nationales répond à ce mandat.

Afin que la perception de la redevance reste néanmoins possible jusqu'à ce que lesdites dispositions soient édictées, les dispositions finales de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 prévoient sous II, section 2, let. b, que les dispositions pertinentes de l'aCst. restent applicables jusqu'à leur conversion en normes légales.

En 2001, lors de l'élaboration du projet de loi, un groupe de travail a été chargé d'étudier d'autres systèmes de vignettes. L'objectif était de concevoir un système simple qui présente les avantages du système actuel sans en posséder les inconvénients. En outre, il s'agissait d'étudier des systèmes offrant des fonctions supplémentaires, telles que le fractionnement temporel, la prise en considération des catégories de véhicules, etc. Onze variantes de système possibles ont ensuite fait l'objet d'une analyse préliminaire, et les chances et les risques de trois d'entre elles ont été approfondis dans une étude de faisabilité.

#### 2.1.1 Le système actuel

Aujourd'hui, l'autorisation de rouler sur les routes nationales s'obtient sous la forme d'un autocollant. Celui-ci est d'utilisation simple et pratique. Comparé aux taxes autoroutières des pays étrangers (cf. ch. 2.3), le coût de la vignette est bas. Depuis 1995, il s'élève à 40 francs par année civile. Dans l'ensemble, la redevance et le système de perception sont bien acceptés.

En 2004, 7,68 millions de vignettes ont été vendues. Le réseau de distribution couvre l'ensemble de la Suisse (4,68 millions de vignettes), mais est lacunaire à l'étranger (1,2 million de vignettes). A la frontière, 1,8 million de vignettes ont été vendues. Le rapport entre les recettes (307,3 millions de francs) et les coûts est favorable. L'introduction de la vignette en 1985 a occasionné des coûts d'investissement uniques d'un montant de 1,5 million de francs. Les coûts d'exploitation annuels s'élèvent à 34 millions de francs. Ils englobent les frais administratifs (10,1 millions de francs), frais d'impression inclus, et les indemnisations pour les distributeurs en Suisse (19,3 millions de francs) et à l'étranger (4,6 millions de francs).

#### 2.1.2 Défauts du système de perception actuel

Le système de la vignette actuelle est fondé sur un forfait annuel et un prix bas. Il manque cependant de flexibilité par rapport à d'éventuelles adaptations de prix, à de

---

<sup>3</sup> RS 101

nouvelles structures tarifaires, à des formes de distribution modernes (internet, téléphonie mobile, etc.) et aux contrôles automatisés.

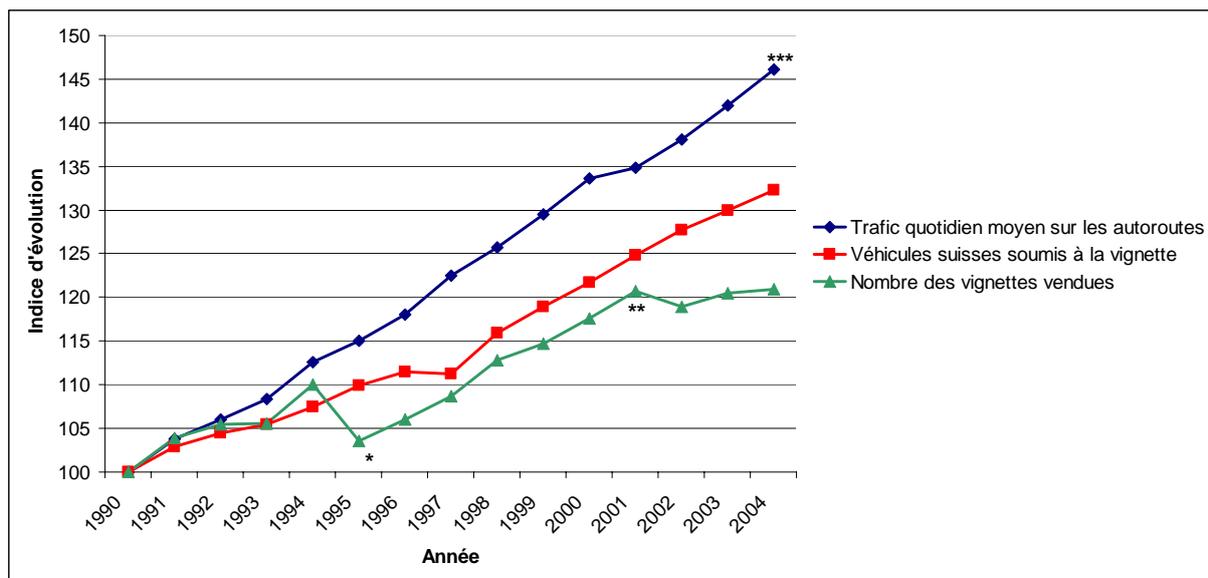
En Suisse, la vente de la vignette est bien organisée. Aux frontières autoroutières, elle entraîne cependant parfois de fortes perturbations du trafic. La vente et les contrôles aux bureaux de douane frontière incombent principalement au Corps des gardes-frontière. Depuis un certain temps toutefois, en raison de la primauté des tâches de sécurité et de l'augmentation du trafic (plus 50% depuis l'introduction de la vignette), ces tâches ne peuvent plus être exécutées sans faille.

Le respect de l'assujettissement à la vignette ne peut être contrôlé que lorsque le trafic est arrêté, aux abords immédiats des autoroutes, aux bureaux de douane autoroutiers, sur les aires et les places de repos, ainsi que près des accès autoroutiers. Le risque de faire l'objet d'un tel contrôle est faible. Le système est tel que la vignette peut être assez facilement transférée abusivement d'un véhicule à l'autre, opération qu'il est difficile de remarquer en cas de contrôle. Les détenteurs de véhicule étrangers jugent la redevance annuelle injuste, surtout s'ils n'empruntent l'autoroute que sur une faible distance ou pendant peu de temps. En outre, ils ne voient pas pourquoi une vignette achetée pour un trajet en Suisse ne peut pas être réutilisée avec un autre véhicule. D'où de fréquentes transmissions de la vignette à des connaissances et un intense trafic de vignettes utilisées par l'intermédiaire de petites annonces et de l'internet. Ce problème a pris encore plus d'ampleur depuis l'introduction par l'Autriche, en 1997, d'une vignette dont le prix est fonction de la période de taxation et de la catégorie de véhicules. Par ailleurs, il est à prévoir qu'un éventuel renchérissement dans le cadre du système de perception actuel entraînerait une augmentation du taux d'abus.

De vastes enquêtes (contrôle de plus de 46 000 véhicules) ont montré qu'environ 5% des véhicules n'ont pas la vignette. En outre, plus de 5% des vignettes sont clairement utilisées de manière abusive. Ce taux d'abus de plus de 10% implique une diminution des recettes de 25 à 30 millions de francs par année.

A titre de comparaison, un contrôle analogue (contrôle de plus de 40 000 véhicules) en Autriche, en 2003, a révélé qu'environ 4% des véhicules étaient dépourvus de vignette valable. C'étaient 2% de moins que l'année précédente. Cette diminution s'explique principalement par la création de places multifonctions de contrôle du trafic, au nombre de cinq à ce jour. En outre, depuis début 2004, 130 surveillants de péage circulent dans 40 véhicules pour découvrir les infractions en matière de péage et de vignette et, par là, réduire encore davantage le taux d'abus.

Le graphique suivant montre les tendances nettement divergentes du chiffre des ventes, d'une part, et du nombre de véhicules soumis à la redevance ainsi que du volume du trafic sur les routes nationales, en forte augmentation, d'autre part. On en conclut que le nombre de vignettes vendues n'augmente pas au même rythme que le volume du trafic. On peut donc supposer que les recettes diminueront encore davantage au cours des prochaines années.



Sources

- Véhicules soumises à la redevance: Office fédéral de la statistique (OFS)
- Nombre de vignettes vendues: DGD, section FICO
- Trafic quotidien moyen sur les autoroutes: *Route et trafic*, 9/2004, p. 31, tableau 3, basé sur: Office fédéral des routes (OFROU), Recensement automatique du trafic 2002, Berne, mai 2003 (chiffres 2004 estimation).

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

\*\* Diminution des ventes à l'étranger

\*\*\* Le trafic quotidien moyen sur les autoroutes tient compte de toutes les catégories de véhicules, y compris les poids lourds. Les catégories de véhicules ne sont pas distinguées.

## 2.2 Les variantes étudiées

### 2.2.1 Vue d'ensemble

Les trois variantes suivantes ont été examinées de manière approfondie dans l'étude de faisabilité:

Variante « **vignette à puce** » (vignette électronique/compteur de taxation). Plusieurs variantes de moyens auxiliaires électroniques montés sur la voiture, de l'autocollant à puce qui peut être lu par l'intermédiaire d'un système de radiocommunication numérique de courte portée au compteur de taxation GPS-GSM avec localisation par satellite et télécommunication pour l'enregistrement du kilométrage effectif.

Variante « **e-vignette** » (enregistrement de la plaque de contrôle). L'enregistrement de la plaque de contrôle donne droit à l'utilisation des routes nationales soumises à la redevance.

Variante « **vignette classique** » (système actuel). Maintien du système actuel de vignette autocollante, mais avec des améliorations dans les domaines de l'information et de la distribution ainsi qu'en matière de lutte contre les abus.

### 2.2.2 Variante « vignette à puce »

La variante vignette à puce est fondée sur un dispositif monté sur le véhicule et servant à percevoir la redevance. Différentes variantes de moyens auxiliaires électroniques sont possibles, de l'autocollant à puce qui peut être lu par l'intermédiaire d'un système de radiocommunication numérique de courte portée au compteur de taxation GPS-GSM avec localisation par satellite et télécommunication pour l'enregistrement du kilométrage effectif. Selon le système retenu, cette variante né-

cessiterait des investissements dans l'infrastructure tant automobile que routière à hauteur de 50 à 150 millions de francs.

Abstraction faite de l'importance des coûts, la variante vignette à puce est exclue pour des raisons de mise en œuvre, car il est impensable d'équiper à la frontière quelque 4 millions de véhicules étrangers des dispositifs adaptés. Il manque tant le personnel que l'infrastructure nécessaires. Dans les autres canaux de distribution également, les coûts seraient disproportionnés par rapport aux recettes. En tant que solution sans précédent en Europe, cette variante serait par ailleurs difficilement applicable. Pour toutes ces raisons, la variante « vignette à puce » a été définitivement écartée.

### **2.2.3 Variante « e-vignette »**

Dans le cas de la variante « e-vignette », la plaque de contrôle doit être enregistrée dans un système d'information. Cet enregistrement vaut acquisition d'une « vignette virtuelle ». Il peut se faire de différentes manières, par exemple par bulletin de versement, par internet, au moyen d'un distributeur automatique ou dans un point de vente. La vignette virtuelle signe la disparition de la distribution matérielle, ce qui facilite en particulier la vente à l'étranger. Par ailleurs, elle met fin à la nécessité de coller et de décoller la vignette.

Des installations de contrôle automatiques placées sur les routes nationales soumises à la redevance enregistrent les plaques de contrôle au moyen de caméras numériques et les comparent avec les enregistrements contenus dans le système d'information. Contrairement à ce qui est le cas aujourd'hui, ces contrôles sont possibles dans le trafic en mouvement. On estime qu'un renforcement des contrôles rapporterait entre 15 et 30 millions de francs supplémentaires par année (produits des amendes exclus). L'« e-vignette » impliquerait des coûts d'investissement uniques s'élevant à quelque 35 millions de francs et des coûts d'exploitation se montant, comme dans le système actuel, à environ 34 millions de francs.

L'« e-vignette » conviendrait à la perception de la redevance forfaitaire actuelle. De plus, contrairement au système de perception actuel, l'« e-vignette » pourrait être adaptée, ce qui permettrait de répondre rapidement à de nouveaux besoins, tels que l'introduction d'un fractionnement temporel ou une redevance variant en fonction de la catégorie de véhicules (motocycles, voitures de livraison, autres véhicules).

Les contrôles automatisés ne sont cependant utiles que s'ils sont accompagnés de mesures de répression. En ce qui concerne les véhicules immatriculés en Suisse, les mandats de répression seraient envoyés automatiquement à leurs détenteurs. Le cas des véhicules immatriculés à l'étranger est quant à lui problématique, dans la mesure où il n'est actuellement pas possible de notifier des mandats de répression à l'étranger. Ces véhicules peuvent être contrôlés presque partout, mais la poursuite pénale doit être ouverte au plus tard à la frontière. Le personnel est cependant trop peu nombreux pour procéder à ces contrôles de manière efficace. Une solution à ce problème réside peut-être dans une directive relative à la répression transfrontalière dans l'UE et les Etats AELE des infractions passibles d'une amende (voir ch. 5 ci-dessous), directive en cours d'élaboration dans le cadre d'un projet.

## **2.2.4 Variante « vignette classique »**

### **2.2.4.1 Généralités**

La variante « vignette classique » est fondée sur la vignette actuelle (voir ch. 2.1.1). La vignette autocollante est un système qui a fait ses preuves mais qui, comme il a déjà été dit, comporte des risques non négligeables d'abus. Pour pouvoir lutter plus efficacement contre la multiplication des abus, il faut améliorer les caractéristiques de sécurité de la vignette, renforcer les contrôles et augmenter sensiblement les amendes. Aujourd'hui, on tente déjà d'atténuer les problèmes de distribution rencontrés à la frontière en raison de l'augmentation du trafic en créant de nouveaux canaux de distribution et en améliorant la qualité de l'information à l'étranger.

### **2.2.4.2 Lutte contre les abus**

#### **a) Vignettes de courte durée**

Ce sont principalement les conducteurs étrangers qui ont tendance à enlever la vignette du pare-brise après leur séjour en Suisse et à la vendre à un prix avantageux. Il s'est ainsi créé un véritable marché de « vignettes d'occasion », qui se développe de plus en plus sur internet (par exemple eBay, ricardo.ch). L'Administration des douanes fait des efforts relativement importants pour empêcher ce commerce. Un grand nombre des vignettes revendues n'ont cependant jamais été collées sur un pare-brise, de sorte qu'il est souvent presque impossible de prouver l'existence d'une utilisation abusive.

En théorie, la vente de vignettes de courte durée pourrait atténuer quelque peu le problème de la réutilisation des vignettes. C'est l'une des raisons pour lesquelles cette possibilité existe dans différents pays européens (cf. ch. 2.3). Indépendamment de son utilité, cette solution nécessiterait l'engagement, rien que pour la distribution, d'au moins 30 personnes supplémentaires aux bureaux de douane. Par ailleurs, la vente serait infiniment plus compliquée, ce qui aggraverait probablement les conditions de circulation déjà tendues aux points de passage frontaliers. On s'éloignerait beaucoup de l'objectif d'un trafic à la frontière aussi fluide que possible. De plus, la création d'une vignette à court terme avantageuse implique – si l'on veut garantir la neutralité du point de vue des coûts – une adaptation du prix de la vignette annuelle. Il ressort de cette discussion que la mise en place d'un tel système est impossible.

#### **b) Caractéristiques de sécurité**

En ce qui concerne les caractéristiques de sécurité, on examine d'autres moyens d'empêcher qu'une vignette soit utilisée plusieurs fois sans être détruite. Les caractéristiques de sécurité actuelles sont en outre constamment adaptées.

#### **c) Renforcement des contrôles**

Pour pouvoir lutter efficacement contre les abus actuels, il faut nettement augmenter le nombre de contrôles. Ceux-ci doivent être renforcés particulièrement aux frontières autoroutières, étant donné que ce sont surtout les conducteurs étrangers qui tentent d'échapper au paiement de la redevance.

Les ressources en personnel de l'Administration des douanes sont épuisées. Un renforcement des contrôles est cependant possible si, comme c'est déjà le cas pour la vente à certains bureaux de douane, le contrôle et la répression en procédure simplifiée peuvent être confiés à des organisations privées, ce sous la haute surveillance de la Confédération.

### 2.2.5 Résumé

Le système de perception fondé sur la vignette actuelle est bien accepté par la population. Bien qu'il comporte des lacunes, les mesures décrites permettent d'améliorer nettement la perception.

La variante « e-vignette » possède de nombreux avantages, qui sont pour l'essentiel liés à sa flexibilité. Sa mise en œuvre impliquerait cependant des investissements s'élevant à 35 millions de francs ; par ailleurs, le système ne pourrait être pleinement opérationnel que si l'on disposait de bases juridiques pour la répression des délits fiscaux à l'étranger.

Compte tenu des facteurs évoqués, un changement de système n'est, actuellement et dans un avenir à moyen terme, pas jugé opportun, et le système de perception existant, la vignette autocollante, est maintenu.

## 2.3 Le contexte européen

Les systèmes de redevance existant en Europe sont hétérogènes. En général, le niveau des prix est nettement plus élevé qu'en Suisse et la structure des tarifs différenciée. Le tableau suivant compare les réseaux autoroutiers et les règlements sur les taxes de la Suisse et de quelques Etats européens qui perçoivent également une redevance autoroutière fondée sur un critère temporel.

	Suisse	Autriche	Hongrie	Rép. tchèque	Slovaquie
Réseau routier soumis à la redevance (en km)	<b>1856</b>	2000	540	712	300
Vignette annuelle <sup>1</sup>	<b>40</b>	109	178	41	21
Vignette valable 2 mois <sup>1</sup>	-	33	-	-	-
Vignette mensuelle <sup>1</sup>	-	-	20	11	-
Vignette valable 15 jours <sup>1</sup>	-	-	-	-	4
Vignette valable 10 jours <sup>1</sup>	-	11	12	5	-
Amendes <sup>1</sup>	<b>200</b> (actuellement 100)	De 330 à 3300 Redevance compensatoire <sup>2</sup> 180	Max. 615	Max. 240	De 37 à 112

<sup>1</sup> Prix en CHF

<sup>2</sup> Les personnes coupables de fraude au péage ont la possibilité de payer un **péage compensatoire**. Le paiement du **péage compensatoire** vaut paiement de l'amende due, la punissabilité pour cause de fraude au péage s'éteint et aucune plainte n'est déposée auprès de l'autorité. Ce paiement donne droit à l'utilisation du réseau routier soumis à la redevance le jour de l'infraction ou le jour du dépôt du bulletin de versement ainsi que le jour calendaire suivant.

A ces redevances s'ajoutent fréquemment des redevances spéciales pour des passages alpins ou des tunnels. Si l'on se rend en voiture de tourisme d'Allemagne en Italie en passant par l'Autriche et qu'on revient par le même chemin deux semaines plus tard, on paie au moins 46 francs de taxes routières rien que pour le transit par l'Autriche. Ce montant englobe l'achat de deux vignettes valables dix jours d'une valeur de 11 francs chacune ainsi que le péage spécial perçu sur la route du Brenner, payé deux fois 12 francs. Le transit par l'Autriche (80 km) revient donc plus cher que la redevance annuelle perçue en Suisse (parcours de transit de 300 km), qui se révèle comparativement avantageuse.

En ce qui concerne les Etats d'Europe du Sud, ils perçoivent en général des taxes autoroutières qui sont fonction de la distance parcourue et qui s'élèvent en moyenne à 10 francs pour 100 km.

### **3 Explications concernant les différents articles**

#### **3.1 Section 1 Objet et Champ d'application**

##### **3.1.1 Art. 2 Champ d'application**

L'art. 36<sup>quinquies</sup>, al. 1., de l'ancienne constitution fédérale du 29 mai 1874 prévoit que les routes nationales de première et de seconde classe sont soumises à une redevance. Les dispositions finales de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à la mise à jour de l'ancienne constitution fédérale prévoient que cette disposition reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi concernant une redevance pour l'utilisation des routes nationales. L'al. 1 du projet de loi reprend cette disposition, conformément également au message du 20 novembre 1996<sup>4</sup> relatif à une nouvelle constitution fédérale, qui va dans le même sens.

Le législateur renvoie à la liste des routes nationales<sup>5</sup>, qui indique à quelle classe celles-ci appartiennent. En pratique, une signalisation complète des parcours soumis à la redevance n'est toujours pas prévue. Les routes nationales n'étant toujours pas signalées en tant que telles, l'utilisateur peut en règle générale partir du principe que la vignette est obligatoire sur toutes les routes et semi-autoroutes désignées conformément à l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière<sup>6</sup>. La majeure partie des exceptions, relativement peu nombreuses – par exemple les semi-autoroutes cantonales non soumises à la redevance –, sont aujourd'hui signalées. A tous les passages frontaliers d'une certaine importance, une signalisation spéciale informe les conducteurs étrangers de l'obligation de payer la redevance.

L'al. 2 donne la possibilité au Conseil fédéral de prévoir des exceptions à l'assujettissement à la redevance. Cette compétence était déjà attribuée au Conseil fédéral par l'art. 36<sup>quinquies</sup>, al. 2, qui aurait autorisé celui-ci à établir des réglementations particulières, notamment pour les déplacements dans les zones frontalières, à condition que ces réglementations ne privilégient pas les véhicules immatriculés à l'étranger au détriment des véhicules suisses.

---

4 FF 1997 I 265 (page 267) Feuille fédérale, année 149, n° I

5 RS 725.113.11 Annexe (liste des routes nationales suisses)

6 RS 741.21

En 1985 déjà, lors de l'introduction de la vignette, le Conseil fédéral a renoncé à créer une zone frontalière qui ne soit pas assujettie à la vignette, car, contrairement à certains, il ne craignait pas qu'une grande partie du trafic ne se déplace vers le réseau routier local. Cette option a l'avantage d'être claire et d'impliquer un traitement égal de toutes les régions du pays. Par ailleurs, l'étranger qui ne connaît pas les lieux sait ainsi tout de suite où commence l'assujettissement à la vignette. Ce système a fait ses preuves au cours de l'histoire de la vignette, aujourd'hui longue de plus de vingt ans.

## **3.2 Section 2 Assujettissement à la redevance**

### **3.2.1 Art. 3 Objet de la redevance**

Sont soumis à la redevance les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse et à l'étranger qui circulent sur des routes nationales soumises à la redevance et qui ne sont pas soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds. Par véhicules automobiles, on entend les véhicules définis dans l'art. 7, al. 1, de la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)<sup>7</sup>. Les définitions relatives aux remorques se trouvent dans les art. 19, 20, 21 et 22 de l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV)<sup>8</sup>.

La constitution fédérale dispose que, dorénavant, tous les véhicules automobiles qui ne sont pas soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds doivent payer une redevance pour l'utilisation des routes nationales. L'abandon de la limite des 3,5 tonnes implique que tous les véhicules sont désormais soumis à une redevance routière et concerne surtout les véhicules de travail lourds, qui, auparavant, n'étaient soumis ni à la redevance sur le trafic des poids lourds ni à l'obligation d'être munis d'une vignette autoroutière.

### **3.2.2 Art. 4 Exceptions**

Par souci d'égalité de traitement, aussi peu de véhicules que possible ont été exonérés de la redevance. Les motifs des exceptions sont indiqués ci-après.

Sous la *let. a* sont exonérés non seulement, comme c'est le cas actuellement, les véhicules munis de plaques de contrôle militaires, mais également les véhicules munis d'un autocollant M+. Le motif en est que l'armée recourt de plus en plus souvent à des véhicules civils, qui sont loués pour des opérations militaires et dont le caractère militaire est signalé par l'apposition d'un autocollant M+ au moment de leur mise en service. Pendant leur utilisation par l'armée, ces véhicules sont soumis à l'ordonnance du 11 février 2004 sur la circulation militaire (OCM)<sup>9</sup> et sont conduits par des militaires.

Pour éviter une double imposition, les essieux de transport sous la *let. f* sont exonérés de la redevance aussi longtemps qu'ils ne sont pas utilisés comme train avant d'une remorque.

*Let. g-h*: l'art. 72, al. 3, de l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (ordonnance réglant l'admission à

---

<sup>7</sup> RS 741.01

<sup>8</sup> RS 741.41

<sup>9</sup> RS 510.710

la circulation routière, OAC)<sup>10</sup> dispose que, moyennant le dépôt de l'attestation d'assurance, les cantons peuvent, par l'intermédiaire d'une convocation, autoriser des véhicules sans plaque de contrôle et sans permis de circulation à se rendre à l'expertise par le chemin le plus court. Ces véhicules sont exonérés de la redevance. En outre, l'utilisation d'une route nationale fait même souvent partie de l'expertise: les trajets effectués dans ce contexte sont également exonérés.

*Let. j-k:* les tracteurs à sellette légers sont des véhicules conçus pour tirer des semi-remorques. Leur poids total n'excède pas 3,5 tonnes et ils n'ont en général pas de pont de charge propre. C'est pourquoi il est rare que des tracteurs à sellette circulent sans semi-remorque sur le réseau routier. Selon qu'elles sont lourdes ou légères, les semi-remorques qu'ils tractent sont soumises à la redevance sur le trafic des poids lourds ou à la redevance pour l'utilisation des routes nationales. On tient ainsi compte du principe selon lequel les véhicules soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds ne sont pas également soumis à la redevance pour l'utilisation des routes nationales, et inversement.

*Let. l:* les vendeurs d'automobiles déplacent souvent des véhicules munis de plaques professionnelles et n'empruntent le plus souvent que brièvement l'autoroute avec des véhicules qui resteront ensuite peut-être des années immobilisés, en attente d'être vendus. Il ne serait pas opportun d'exiger que chacun des nombreux véhicules ainsi transférés soit muni d'une vignette, dans la mesure où celle-ci est en général apposée immédiatement en cas de vente du véhicule. Ce genre de course n'est cependant autorisé que les jours ouvrables.

L'al. 2 dispose que la Direction générale des douanes peut autoriser, en temps opportun et dans des limites raisonnables, des exceptions liées non seulement au type de véhicule, mais également au type d'utilisation des véhicules (par exemple courses pour des raisons humanitaires).

L'art. 3, al. 6, de la LCR attribue aux polices cantonales la compétence d'ordonner des déviations. Lorsqu'une déviation par une route nationale soumise à la redevance est nécessaire, la police en informe la Direction générale des douanes, qui suspend alors temporairement l'assujettissement à la redevance sur le tronçon concerné (al. 3).

### **3.2.3 Art. 5 Personnes assujetties à la redevance**

Sont assujettis à la redevance non seulement le conducteur du véhicule, mais également son détenteur. La redevance pour l'utilisation des routes nationales étant liée au véhicule, le détenteur responsable est déclaré solidairement assujetti à la redevance. Cela permet, dans des circonstances exceptionnelles (par exemple évitement des contrôles), de se retourner contre le détenteur.

## **3.3 Section 3 Perception de la redevance**

### **3.3.1 Art. 6 Montant de la redevance**

Le montant de la redevance reste de 40 francs. Depuis qu'il a été augmenté de 30 à 40 francs en 1993, il est resté inchangé et, comme on l'a dit plus haut, il peut être qualifié de très bas.

---

<sup>10</sup> RS 741.51

### **3.3.2 Art. 7 Vignette**

Comme aujourd'hui, la redevance doit être payée par l'achat d'une vignette. Avant sa première utilisation, elle doit être apposée sur le véhicule à l'un des endroits prescrits, de manière qu'elle soit bien visible, à savoir, en ce qui concerne les véhicules automobiles, sur la face intérieure du pare-brise (sur le bord gauche ou derrière le rétroviseur intérieur). Si, après avoir été apposée conformément aux prescriptions, la vignette est enlevée ou détruite, elle perd sa validité. Décoller une vignette et la recoller sur un autre véhicule n'est pas autorisé et constitue une infraction au sens de l'art. 14, al. 2. La vignette ne peut donc être cédée qu'avec le véhicule.

### **3.3.3 Art. 8 Période de taxation**

*Al. 1:* comme c'est le cas aujourd'hui, la redevance est perçue de façon forfaitaire pour un laps de temps donné. La période de taxation reste l'année civile. Percevoir la redevance pour l'année civile permet de réduire le travail administratif au minimum. La simplicité de ce système profite également aux usagers, qui connaissent avec certitude la durée de validité de la vignette.

La modicité de la redevance justifie que, comme aujourd'hui, un remboursement soit absolument exclu.

*Al. 2:* la durée de validité de la vignette annuelle reste de 14 mois. Elle s'étend du 1<sup>er</sup> décembre de l'année précédente au 31 janvier de l'année suivante. Le fait que les durées de validité de deux vignettes successives se chevauchent laisse largement le temps aux usagers de remplacer l'une par l'autre. En outre, cette solution se révèle favorable au tourisme: par exemple, les personnes qui reviennent en Suisse pour les sports d'hiver après y avoir séjourné à Noël ne doivent payer la redevance qu'une fois.

### **3.3.4 Art. 9 Compétence en matière de perception**

Comme aujourd'hui, la vignette est éditée par l'Administration des douanes. Sa vente à la frontière et à l'étranger relève de la compétence de l'Administration des douanes, tandis que sa vente en Suisse incombe aux cantons. La vignette s'acquiert aux points de vente habituels (poste, stations d'essence, garages, concessionnaires d'automobiles, etc.).

## **3.4 Section 4 Utilisation du produit de la redevance**

### **3.4.1 Art. 10**

L'utilisation du produit net est déterminée par l'art. 86, al. 3 Cst. et est réglée de manière détaillée par la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire<sup>11</sup>.

## **3.5 Section 5 Contrôles et sûreté**

### **3.5.1 Art. 11 Contrôles**

Le projet ne contient aucune modification en ce qui concerne les compétences en matière de contrôles. Ceux-ci sont exercés par les cantons à l'intérieur du pays et par l'Administration des douanes à la frontière.

---

<sup>11</sup> RS 725.116.2

Afin de pallier le manque de personnel de l'AFD, l'art. 18 al. 3 permettra par ailleurs au DFF de confier à des tiers le contrôle des vignettes autoroutières et la répression des contraventions en procédure simplifiée aux postes frontière autoroutiers. Cela permettrait d'accroître considérablement l'efficacité des contrôles.

### **3.5.2 Art. 12 Sûreté**

Les personnes assujetties à la redevance qui sont domiciliées à l'étranger doivent fournir une garantie si elles ne paient pas immédiatement la redevance. Cela permet de garantir le paiement de la redevance avant qu'elles ne quittent la Suisse, le recouvrement de créances fiscales à l'étranger n'étant actuellement pas possible (cf. ch. 5). Il en va de même pour le montant d'amende.

## **3.6 Section 7 Dispositions pénales**

### **3.6.1 Art. 14 Contraventions**

Il y a contravention lorsqu'on emprunte les routes nationales soumises à la redevance sans avoir préalablement payé la redevance ou lorsque la vignette n'est pas apposée correctement sur le véhicule. En effet, il est fréquent qu'une vignette soit achetée mais qu'elle ne soit pas collée, afin qu'elle puisse être utilisée avec d'autres véhicules. Cela témoigne de l'intention de ne coller la vignette qu'en cas de contrôle.

L'amende doit être nettement augmentée. Les contrôles stricts mis à part, elle constitue le seul moyen de limiter les abus. Pour que l'amende remplisse sa fonction, son montant doit être approprié. Le montant de 100 francs qui est actuellement dû en cas de contravention ne remplit plus cette condition. Une personne qui roule depuis trois ans sans vignette n'est guère contrariée par une telle amende: en fin de compte, elle ne fait que s'acquitter des redevances impayées. C'est pourquoi il est absolument nécessaire d'augmenter nettement le montant de l'amende. L'amende de 200 francs que prévoit le projet est inférieure à la moyenne des amendes perçues pour des infractions analogues dans d'autres pays européens (voir plus haut). Ce montant est en outre largement inférieur au montant maximal des amendes d'ordre infligées pour d'autres contraventions aux prescriptions sur la circulation routière, soit 300 francs (art. 1, al. 2, de la loi fédérale du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre; LAO<sup>12</sup>).

*Al. 2:* d'autres actes législatifs s'appliquent aux autres infractions possibles. Il convient de souligner que la vignette autoroutière constitue un timbre officiel qui, une fois collé sur un véhicule donné, n'est valable que pour ce dernier. Si une vignette est enlevée d'un véhicule, elle doit être considérée comme oblitérée. Il n'est pas permis de manipuler des vignettes oblitérées (par exemple en les recouvrant d'un film adhésif) de manière qu'elles paraissent valables ou de les recoller sur un autre véhicule grâce à leur restant de pouvoir adhésif. De telles manipulations constituent une infraction au sens de l'art. 245 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CPS)<sup>13</sup>, punie de prison. La falsification des vignettes tombe sous le coup de la même disposition pénale.

---

<sup>12</sup> RS 741.03

<sup>13</sup> RS 311.0

### **3.6.2 Art. 16 Poursuite pénale par les cantons**

Cette disposition a presque été reprise telle quelle de la réglementation actuelle. La disposition concernant les sûretés (art. 11, al. 4, de l'ordonnance sur la vignette routière actuellement en vigueur) a simplement été intégrée dans le nouvel article 11 consacré aux sûretés et vaut donc pour tous les organes d'exécution.

### **3.6.3 Art. 17 Prescription**

Selon l'art. 109 (en vigueur depuis 2002) du code pénal suisse<sup>14</sup>, l'action pénale pour les contraventions se prescrit par trois ans. Compte tenu de la gravité de l'infraction et du sens de l'institution de la prescription pénale, cette durée est certainement appropriée ici également.

## **3.7 Section 8 Dispositions finales**

### **3.7.1 Art. 18 Exécution**

*Al. 2:* le Conseil fédéral obtient la compétence de conclure avec des Etats étrangers des accords favorisant l'exécution de la présente loi.

*Al. 3:* Pour pallier le manque de personnel, certaines tâches doivent pouvoir être déléguées à des tiers. Aujourd'hui déjà, on fait appel à des organisations privées pour la vente de vignettes aux postes frontière autoroutiers d'une certaine importance, à l'entrée en Suisse. A l'avenir, le Département fédéral des finances pourra, par contrat, transmettre à une organisation privée le contrôle de la vignette et la répression en procédure simplifiée aux postes frontière autoroutiers, à la sortie du pays. Les tiers mandatés devront toutefois suivre une formation spéciale et l'organe d'exécution, à savoir l'Administration des douanes, conserve la haute surveillance et le pouvoir de décision.

### **3.7.2 Art. 19 Indemnisation**

Comme aujourd'hui, les indemnités sont réglées par une ordonnance du Département fédéral des finances.

## **4 Conséquences (coûts, besoins en personnel, excédent de recettes)**

Le projet de maintien du système actuel de vignette et d'une redevance annuelle de 40 francs n'implique aucun changement sur le plan des ressources humaines. La lutte contre les abus, dont l'existence est incontestable, passe nécessairement par des contrôles supplémentaires. Le nouvel art. 18, al. 3, permet le transfert de ce type de tâches à des organisations privées. Les frais annuels supplémentaires de 1 à 2 millions de francs qui seraient occasionnés par le renforcement des contrôles seraient largement compensés par l'augmentation des recettes, évaluée à 5 millions de francs, qui serait enregistrée pendant la même période.

---

<sup>14</sup> RS 311.0

## 5 Rapports avec le droit européen

L'UE a adopté une directive concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier<sup>15</sup> dont la transposition est prévue en 2008 pour les véhicules lourds et en 2010 pour les autres véhicules. Cette directive permet d'atteindre une harmonisation technique des systèmes électroniques montés sur les véhicules et se réfère explicitement à la manière dont on utilise ou dont on prévoit d'utiliser des systèmes de péage électroniques pour la perception de redevances routières liées aux prestations. L'art. 1, al. 2, mentionne explicitement que cette directive ne s'applique pas aux systèmes de péage électronique qui ne requièrent pas l'installation d'un équipement embarqué à bord des véhicules. Cette directive ne concerne donc pas le système de la vignette actuelle et ne concernerait pas non plus un système d'« e-vignette ».

La DÉCISION-CADRE 2005/214/JAI DU CONSEIL du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires<sup>16</sup> est destinée à faciliter le recouvrement de ces sommes au sein de l'UE. Jusqu'à présent, la poursuite transfrontalière des délinquants était en effet très coûteuse ou parfois tout simplement impossible. Le projet d'une directive de l'UE concernant la perception transfrontalière des sanctions pécuniaires au sein de l'UE (*Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties*) pourrait cependant être encore plus intéressante pour la Suisse. Ce projet est élaboré dans le cadre du projet de recherche européen VERA 2, où la Suisse et les autres Etats de l'AELE sont également représentés. Il prévoit notamment explicitement que les amendes liées à des redevances routières peuvent être recouvrées au-delà des frontières nationales (« *offences arising from the non-payment of fees and its penalties charged for the use of a road, tunnel, bridge or crossing* »).

Cette directive présente un très grand intérêt pour certains Etats membres. On ne sait cependant pas encore quand elle pourra être adoptée.

## 6 Bases juridiques

Les dispositions sont fondées sur l'art. 86, al. 2 et 3, de la nouvelle constitution fédérale du 18 avril 1999<sup>17</sup> (Cst.).

---

<sup>15</sup> Directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté; JO C L 166/124 du 30.4.2004, pp. 124-143

<sup>16</sup> Journal officiel de l'Union européenne L 76/16 du 22.3.2005

<sup>17</sup> RS 101