

06.091

Message
relatif à la loi fédérale sur des mesures visant à améliorer
les procédures liées à la redevance sur le trafic
des poids lourds liée aux prestations

du 22 novembre 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, le projet de modification de la loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations et une modification de la loi fédérale sur la circulation routière, en vous proposant de l'adopter.

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

22 novembre 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'art. 85, al. 1, Cst. (art. 36^{quater} aCst.) octroie à la Confédération la compétence d'introduire par voie législative une redevance sur le trafic des poids lourds proportionnelle aux prestations ou à la consommation. Cette redevance a pour but de faire supporter au trafic lourd les coûts qu'il entraîne pour la collectivité et qui ne sont pas couverts par d'autres redevances ou prestations.

Se fondant sur cette compétence, la Confédération édicta la loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL; RS 641.81) et l'ordonnance du 6 mars 2000 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (ORPL; RS 641.811). La perception effective de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) commença le 1^{er} janvier 2001. La redevance est perçue sur les véhicules de transport d'un poids total supérieur à 3,5 tonnes et s'applique à tous les véhicules suisses et étrangers sur l'ensemble du réseau routier public.

La perception de la redevance s'est déroulée quasiment sans problème durant les premières années. Toutefois, il est apparu que certains processus administratifs pourraient être aménagés de manière plus efficace. Ce but peut être atteint par des adaptations marginales des dispositions légales.

Afin d'améliorer les procédures de perception et de recouvrement de la redevance, le Conseil fédéral prévoit enfin d'introduire dans l'ORPL plusieurs mesures visant à lutter contre les mauvais payeurs; il souhaite également renforcer les mesures existantes. La légalité de certaines procédures ayant été critiquée, le Conseil fédéral propose, dans le cadre de la présente révision, de modifier la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), de manière à introduire une base légale claire pour les mesures contestées.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

1.1.1 **Arrière-plan**

L'art. 85, al. 1, Cst. (art. 36^{quater} aCst.) octroie à la Confédération la compétence d'introduire par voie législative une redevance sur le trafic des poids lourds proportionnelle aux prestations ou à la consommation. Avec l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001 de la loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, la Confédération a fait usage de cette compétence.

1.1.2 **Infractions**

Lors de l'élaboration des dispositions d'exécution de la LPRL, la Confédération et les cantons sont partis du principe que la perception des redevances pour les véhicules suisses serait opérée intégralement par les cantons, à l'instar de la redevance forfaitaire antérieure. Il semblait dès lors logique que la poursuite pénale et le jugement des infractions concernant les véhicules suisses soient confiés aux cantons et, pour ce qui est des véhicules étrangers, à l'administration des douanes. Mais il est apparu, dans le cadre du projet RPLP, qu'une perception centralisée de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations par l'Administration fédérale des douanes serait plus judicieuse et plus avantageuse. Au niveau de l'ordonnance, seule a été confiée aux cantons la perception de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds, car celle-ci dépend directement des inscriptions figurant dans le permis de circulation.

On a renoncé dans cette phase du projet à une révision, déjà approuvée, de l'art. 22 de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds. Conformément à la loi, l'administration des douanes dénonce au canton compétent les infractions constatées. Or, il s'est rapidement révélé que la procédure choisie était par trop dispendieuse et longue, et pas seulement pour l'administration des douanes. Vu que la quotité de la peine est fonction de la redevance éludée ou mise en péril, l'administration des douanes doit calculer la somme correspondante dans chaque cas, même si le constat a été dressé par la police. A cet effet, les prestations kilométriques relevées par l'appareil de saisie RPLP sont indispensables. Il en résulte qu'il faut d'abord attendre la déclaration du détenteur du véhicule, et l'infraction ne peut être dénoncée au canton que plusieurs mois après les faits. Les cantons sont ensuite contraints d'identifier le conducteur du véhicule auprès du détenteur de ce dernier. Il en résulte de fastidieuses recherches, plusieurs mois après l'infraction, concernant les détenteurs de véhicules. Si le détenteur du véhicule est domicilié dans un autre canton, cela implique des demandes d'entraide judiciaire entre corps de police souvent rendues difficiles pour des raisons linguistiques. Dernier constat enfin, l'interprétation des mêmes dispositions légales varie d'un canton à l'autre.

L'Administration fédérale des douanes préconise une procédure uniforme et économique sur le plan administratif. A cette fin, la compétence doit être cédée à cette administration pour toutes les infractions, ce qui assure une application uniforme et efficace des dispositions légales. Pareil objectif s'opère par une prise de décision ouverte et transparente, propre à garantir la sécurité juridique. Ce système permettra à l'avenir d'éviter un traitement pénal différencié de la même infraction, d'une part, selon qu'il s'agit d'un véhicule suisse ou étranger et, d'autre part, en fonction du jugement par l'autorité judiciaire cantonale compétente.

1.1.3 Procédure d'opposition

Comme mentionné précédemment, la taxation est effectuée aujourd'hui de manière centralisée par l'Administration fédérale des douanes. Seule fait exception la perception de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds pour les véhicules immatriculés en Suisse, qui incombe aux cantons. La taxation en ce qui concerne la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations représente une procédure collective typique – comparable à la taxation du revenu – susceptible d'erreurs de calcul ou de perception. Pareilles erreurs doivent être réparées de manière simple, tant dans l'intérêt des contribuables que de l'administration.

Un moyen d'y parvenir est l'instauration d'une procédure d'opposition qui nécessite toutefois une base légale. On s'en est déjà rendu compte lors de l'aménagement de l'ordonnance du 6 mars 2000 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (ORPL). Aussi l'art. 25, al. 1, ORPL prévoit-il que la personne assujettie à la redevance peut, dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la facture, exiger de la Direction générale des douanes une décision susceptible de recours. Cette procédure s'est toutefois révélée par trop compliquée. Dans le cadre de la modification du droit en vigueur nécessitée par la loi sur le tribunal fédéral administratif (LTFA; RO 2006 2197), l'art. 23 al. 3 et 4 LRPL a été adapté de manière à supprimer le recours auprès de la commission de recours en matière de douane d'une part et à introduire une procédure d'opposition contre les décisions de première instance de la DGD d'autre part. Ces modifications entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Afin de permettre une simplification de la procédure, le Conseil fédéral a également proposé une modification de l'ORPL qui prévoit notamment que l'administration des douanes établit directement des décisions de taxation dans le cadre de la procédure de recouvrement (elle établissait jusqu'alors des factures). Le Conseil fédéral devra approuver les modifications de l'ordonnance prochainement. Leur entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} avril 2007. Une opposition sera possible contre les décisions de taxation puisqu'elles constituent des décisions de première instance.

La modification de l'art. 23 al. 3 LRPL proposée dans le présent projet vise à préciser la disposition en reprenant une terminologie similaire à l'art. 132 LIFD (RS 642.11).

Ces nouveaux mécanismes permettent simultanément de simplifier le travail de l'administration des douanes en cas de non-paiement de la redevance. En vertu de l'art. 14, al. 3, LRPL, une décision entrée en force est assimilée à un jugement exécutoire au sens de l'art. 80 LP (RS 281.1). Cette mesure allège considérablement l'ensemble de la procédure de perception, crée la transparence nécessaire en matière de procédure et permet à l'administration des douanes d'introduire les mesures de

contrainte nécessaires en temps utile. L'instauration d'une procédure d'opposition est le premier pas dans la direction des promesses faites par le Conseil fédéral.

1.1.4 Refus ou retrait du permis de circulation

Le projet de loi proposé a pour but d'améliorer l'efficacité des procédures liées à la redevance poids lourds, tout particulièrement les procédures de perception et de recouvrement. Dans ce même contexte, le Conseil fédéral va également procéder à plusieurs adaptations de l'ORPL. Parmi les mesures retenues il prévoit de nouvelles mesures coercitives en cas de non-paiement de la redevance et renforce les moyens existants. Depuis l'entrée en vigueur de l'ORPL le 1.1.2001, l'administration des douanes a toujours eu la possibilité d'exiger des autorités cantonales le retrait des plaques et du permis de circulation en cas de mise en demeure du détenteur restée sans effet. Suite à la révision de l'ORPL, l'AFD pourra en outre exiger des autorités cantonales compétentes qu'elles refusent aussi l'octroi du permis de circulation pour un véhicule lorsque son détenteur ne s'est pas acquitté de la redevance à plusieurs reprises et que la mise en demeure est restée infructueuse. Ces mesures ont un effet dissuasif qui leur permet de lutter efficacement contre les contribuables malhonnêtes et mauvais payeurs.

Dans sa décision du 20 octobre 2006, la Commission fédérale de recours en matière de douanes critique cependant la façon de procéder de l'Administration des douanes dans le cas où le détenteur du véhicule ne paie pas la RPLP. Elle conclut que la base légale pour effectuer le retrait des plaques de contrôle prévu par l'ORPL fait défaut¹.

Le retrait des plaques de contrôle et du permis est cependant d'une importance cruciale. C'est un instrument efficace pour imposer le montage de l'appareil et le paiement de la redevance. Le recouvrement de la redevance par le seul biais de la loi fédérale sur la poursuite par voie de faillite est exclue pour les redevances (art. 43 LP), les redevances non payées ne peuvent être recouvertes que par la voie de la poursuite en réalisation de gage. Cette situation conduit chez les détenteurs de véhicules mauvais payeurs et insolubles à un acte de défaut de biens. Ces détenteurs poursuivent leurs activités d'entreprise de transport. Ils génèrent mois après mois des redevances qui s'accumulent en montants considérables et qui finalement resteront à jamais impayées. Celui qui ne s'acquitte pas de la RPLP peut vendre ses prestations de transport au-dessous des prix réels du marché. Cette situation crée une distorsion de concurrence considérable dans la branche des transport, et elle menace l'existence même de ceux qui s'acquittent régulièrement de la RPLP.

La branche des transports soutient et demande l'introduction de ces mesures.

Le manque de base légale critiqué par la Commission fédérale de recours en matière de douane peut être corrigé en insérant un nouvel art. 14a dans la LRPL et en adaptant la LCR de manière à faire du paiement de la redevance ou des sûretés pour un véhicule et de l'installation de l'instrument de mesure permettant la perception de la redevance des conditions de l'octroi du permis de circulation au détenteur. Le non-paiement de la redevance ou des sûreté ainsi que l'absence de l'instrument de

¹ La décision n'est pas entrée en force; l'Administration des douanes a porté l'affaire devant le tribunal fédéral

mesure nécessaire à la perception de la redevance constitueront des motifs de retrait du permis de circulation.

1.2 Interventions parlementaires

Les motions *Ulrich Giezendanner* (04.3715) et *Carlo Schmid-Sutter* (04.3721) demandaient que le Conseil fédéral modifie l'ordonnance relative à une redevance sur le trafic des poids lourds de façon que la redevance liée aux prestations ne soit plus perçue seulement sur la base de la plaque de contrôle cantonale, mais aussi sur celle du numéro matricule du véhicule.

Or, pour percevoir la RPLP auprès du détenteur du véhicule, l'administration des douanes se fonde aujourd'hui sur le numéro matricule combiné avec le numéro de plaque de contrôle. Le Conseil fédéral a par conséquent rejeté les mesures exigées par ces deux motions. Il a cependant reconnu la nécessité d'agir en vue d'améliorer la perception de la redevance. L'introduction d'une véritable procédure d'opposition et l'ancrage dans la LRPL et dans la LCR de la possibilité prévu aujourd'hui déjà dans l'ORLP de la possibilité de retirer le permis de circulation et les plaques de contrôle constituent un premier pas dans cette direction. Quant aux autres problèmes qui se posent lors du recouvrement des créances de RPLP en souffrance, on cherche plutôt à les résoudre par la voie d'une modification de l'ordonnance.

La motion *Carlo Schmid-Suter* a été rejetée par le Conseil des Etats le 14 mars 2005, et le conseiller national *Giezendanner* a retiré sa motion le 9 mai 2006 au vu de la modification d'ordonnance que le Conseil fédéral envisageait.

1.3 Initiative parlementaire

L'initiative parlementaire *Stamm* du 19 mars 2005 (05.408; appareil de saisie de la RPLP, Dépénalisation des erreurs de manipulation) demande que l'art. 20, al. 1, LRPL soit complété par la disposition suivante: «Les erreurs de manipulation de l'appareil de saisie (Tripon) lors de la déclaration de la remorque ne sont pas punissables».

Le Conseil fédéral considère la fausse déclaration d'une remorque dans l'appareil de saisie comme une infraction à la LRPL. La modification de loi proposée manque son but, car dans les faits elle dépénaliserait toute fausse déclaration, même intentionnelle; en effet, il n'est pour ainsi dire jamais possible de prouver qu'une fausse déclaration est intentionnelle.

En donnant à l'administration des douanes la compétence unique en matière de poursuite et de jugement des infractions, on garantit une application uniforme des dispositions pénales dans l'ensemble de la Suisse. C'est surtout valable pour l'application du principe d'opportunité limité au sens de l'art. 52 du CP révisé (RO 2006 3459; entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007). Selon ce principe, l'administration des douanes est tenue de renoncer à une poursuite pénale lorsque la faute et ses conséquences sont de peu d'importance. Cela s'applique tout particulièrement aux cas que l'initiative parlementaire Stamm entend dépénaliser: le chauffeur oublie de déclarer la remorque dans l'appareil de saisie; toutefois, étant donné que l'appareil en état de fonctionnement correct décèle le fait qu'une remorque est accouplée

au camion, la redevance peut tout de même être perçue par l'administration des douanes. Dans son arrêt du 6 décembre 2005 (6S.196/2005), le Tribunal fédéral a certes considéré que cet état de faits constituait une mise en péril de la taxation légale au sens de l'art. 20 LRPL, et qu'elle était par conséquent punissable. A l'avenir, de tels actes ne seront en règle générale plus réprimés par l'administration des douanes, qui appliquera en l'occurrence le principe d'opportunité limité. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de compléter l'art. 20, al. 1, LRPL.

2 **Commentaire des articles**

2.1 Modification de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds

Art. 14a Dispositions particulières relatives à la procédure

Cette disposition a pour objectif de conférer la légalité aux articles de l'ORPL traitant le refus ou le retrait du permis de circulation et des plaques de contrôle que la Commission fédérale de recours en matière de douanes conteste (v. ch. 1.1.4 ci-devant). Le texte de la lettre c couvre également le cas où le détenteur après avoir été mis en demeure sans effet ne procéderait pas à la réparation de l'instrument de mesure défectueux.

Art. 21 Autres infractions

En vertu de la modification de la LRPL, la poursuite pénale incombe exclusivement à l'Administration fédérale des douanes. Le renvoi de la procédure cantonale aux dispositions du droit pénal administratif de la Confédération est dès lors superflu et peut être biffé sans remplacement.

Art. 22 Poursuite pénale

Toutes les infractions aux dispositions de la LRPL et de l'ORPL seront dorénavant poursuivies et jugées uniquement selon la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0). La poursuite et le jugement incombent dès lors à l'Administration fédérale des douanes. Une transmission au ministère public cantonal à l'intention du tribunal pénal compétent n'entre en considération que dans les cas où les art. 14 à 16 DPA sont applicables en sus de l'art. 20, al. 1, LRPL et où les conditions d'une peine ou d'une mesure privative de liberté sont réunies.

Art. 23, al. 3 Voies de droit

La formulation de l’art. 23 al. 3 est précisée de manière à mentionner clairement que la procédure d’opposition porte contre les décisions de taxation. Cette modification est étroitement liée à l’adaptation de l’ORPL selon laquelle la DGD établira dorénavant des décisions de taxation et non plus des factures. L’avantage pour les assujettis à la redevance par rapport à aujourd’hui réside dans le fait qu’ils peuvent former directement opposition à la décision de taxation sans devoir exiger préalablement de la Direction générale des douanes une décision susceptible de recours. L’administration des douanes reçoit quant à elle la possibilité de simplifier l’ensemble de la

procédure de taxation et d'intervenir sensiblement plus tôt contre les détenteurs de véhicules non disposés à payer.

2.2 Modification de la loi sur la circulation routière

La modification de l'art. 11 al. 2 et de l'art. 16 al. 5 (nouveau) LCR a pour objectif de conférer la légalité aux articles de l'ORPL traitant le refus ou le retrait du permis de circulation et des plaques de contrôle que la Commission fédérale de recours en matière de douanes a contestée (voir ch. 1.1.4). Depuis le 1^{er} janvier 2001, l'administration des douanes a en effet la possibilité d'exiger des cantons le retrait du permis de circulation sur la base de l'art. 50 al. 1 ORPL. Elle devrait également bientôt pouvoir ordonner aux cantons de refuser l'octroi du permis de circulation pour un véhicule lorsque la redevance poids lourds est restée impayée et la mise en demeure est restée sans effet ou si l'appareil permettant la perception de la redevance n'a pas été installé.

De telles mesures permettent de lutter efficacement contre les abus mais ne sont pas prévues dans la LCR, raison pour laquelle il y a lieu de rétablir la cohérence juridique (voir également ch. 1.1.4). La modification vise à faire du paiement de la redevance poids lourds et l'installation de l'appareil permettant la perception de la redevance une condition de l'octroi du permis de circulation pour le véhicule (art. 11 al. 2 let. c LCR) et à considérer le non-paiement de la redevance ou l'absence de l'appareil comme un motif de retrait (art. 16 al. 5 LCR).

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

Pour la Confédération

La cession à l'administration des douanes de la compétence en matière pénale occasionnera un surplus de travail. L'administration des douanes s'efforcera néanmoins de le maintenir dans des limites raisonnables grâce aux simplifications de procédure dans le cadre de la procédure de taxation. Il sied en outre de relever qu'une grande partie de ce surplus – voire la totalité – pourra être amortie par la seule suppression des dispendieuses dénonciations aux cantons. Les conséquences pour la Confédération sur le plan des finances et du personnel sont donc minimales.

Le surplus de travail éventuel sera entièrement financé ou compensé par les recettes attendues provenant des amendes et par des mesures internes.

Pour les cantons

La concentration de la poursuite pénale à l'administration des douanes entraîne certes pour les cantons une diminution des recettes provenant des amendes, mais aussi la suppression des coûts massivement plus élevés inhérents à l'identification des auteurs. En fin de compte, les cantons devraient être gagnants aussi bien financièrement qu'au niveau des ressources humaines.

3.2 Conséquences pour l'économie

L'adaptation instaure une égalité de traitement entre les opérateurs économiques et doit donc être jugée positive sur le plan économique.

4 Programme de la législature

Le présent projet n'est pas annoncé dans le Programme de la législature 2003 à 2007 du 25 février 2004 (FF 2004 1035). Les modifications de la LPRL et de la LCR sont cependant indiquées afin que les améliorations décrites ci-dessus puissent être mises en œuvre dans un délai raisonnable.

5 Rapports avec le droit européen

Conformément au traité du 11 avril 2000 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein relatif à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations dans la Principauté de Liechtenstein (RS 0.641.851.41), la Principauté de Liechtenstein a été informée des changements prévus à l'occasion de la 4^e session de la commission mixte, qui a eu lieu le 18 novembre 2005.

La modification de la LRPL n'a aucune influence sur les rapports avec le droit européen. Matériellement, la perception de la RPLP en Suisse est inscrite dans l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et la Communauté européenne (RS 0.740.72).

6 Bases juridiques

Les dispositions modifiées de la LRPL s'appuient – comme les dispositions en vigueur – sur les art. 24^{septies}, 36^{quater}, 36^{sexies} et 23 des dispositions transitoires de la constitution fédérale du 29 mai 1874. Les dispositions en questions correspondent aujourd'hui aux art. 74, 84, 85 et 196, ch. 1 et 2, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101). La modification de la LCR repose quant à elle sur l'art. 82 al. 1 Cst.

Message relatif à la loi fédérale sur des mesures visant à améliorer les procédures liées à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2006
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	06.091
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.12.2006
Date	
Data	
Seite	9029-9038
Page	
Pagina	
Ref. No	10 140 138

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.