



21 juin 2017

Révision de la loi fédérale concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales

Rapport explicatif

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Condensé

Le système de redevance pour l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe doit passer de la vignette autocollante à la vignette électronique. Il s'agit par conséquent d'adapter les dispositions légales actuellement en vigueur au nouveau système, en particulier dans les domaines de la systématique et du traitement des données.

Contexte

La redevance pour l'utilisation des routes nationales est perçue sous la forme d'une vignette autocollante depuis 1985. Familier aux usagers de la route, le système a fait ses preuves. Il manque cependant de flexibilité dans l'optique de nouvelles structures tarifaires ou d'un fractionnement temporel. Par ailleurs, les possibilités techniques ont profondément évolué en 30 ans.

Plusieurs pays ont déjà adopté la vignette électronique ou ont l'intention de le faire dans un proche avenir. La Hongrie a remplacé la vignette autocollante par une vignette électronique en 2008, l'Autriche va lancer sa vignette électronique fin 2017 – tout en continuant dans un premier temps à proposer la vignette autocollante – et l'Allemagne est également en phase de planification avancée.

Dans son programme de législature 2015 à 2019, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de passer à la vignette autoroutière électronique.

Le 2 décembre 2016, il a adopté un rapport sur la perception électronique de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette électronique), établi en réponse au postulat 14.4002 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national.

De plus, la motion 16.3009 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États charge le Conseil fédéral de soumettre un projet de loi en la matière au Parlement.

Contenu du projet

Le système de la vignette autocollante doit être remplacé par l'enregistrement électronique de l'autorisation d'utiliser les routes nationales. Le projet de révision de la LVA (P-LVA) est délibérément neutre sur le plan technologique, de manière à ce que les innovations qui interviendront d'ici à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et pendant qu'elle sera en application puissent être prises en considération sans nécessiter de nouvelle révision. En l'état de la technique, l'autorisation électronique pourra être acquise à tout moment et en tout lieu à l'aide d'une application Internet. Une fois le montant de la redevance réglé, la plaque de contrôle sera inscrite dans la base de données du système pour la durée de validité correspondante. Une procédure d'acquittement simplifiée par l'intermédiaire des services cantonaux des automobiles sera proposée aux détenteurs de véhicules indigènes. Il est en outre envisageable, dans un avenir plus lointain, que les fabricants équipent directement les véhicules d'un système leur permettant de communiquer directement avec une infrastructure routière de contrôle de l'acquittement de la redevance. Il est prévu de maintenir le paiement de la redevance pour l'utilisation des routes nationales sous la forme d'un forfait annuel.

Les contrôles seront automatiques: les détenteurs des véhicules identifiables pour lesquels la base de données du système indiquera que la redevance n'a pas été acquittée seront sanctionnés d'une amende sitôt l'infraction constatée.

Lancement de la vignette électronique

Si tout se déroule de façon optimale et que la vignette électronique soit lancée de façon isolée, le nouveau système de redevance pourra être opérationnel en 2023 au plus tôt. De plus, si la réalisation de la vignette électronique devait être assurée par la seule Administration fédérale des douanes (AFD), la solution devra être intégrée à l'architecture d'entreprise de l'AFD, qui est en cours de modernisation. Le projet de vignette électronique devra alors être étroitement coordonné avec la prochaine transformation de l'AFD, qui inclut le renouvellement intégral de son environnement informatique (programme DaziT). Cette approche se solderait par une mise en œuvre nettement plus tardive de la vignette électronique.

Table des matières

Table des matières	3
Rapport explicatif	4
1 Présentation du projet	4
1.1 Contexte	4
1.1.1 Historique.....	4
1.1.2 Fonctionnement, avantages et inconvénients de la vignette autocollante.....	4
1.1.3 Fonctionnement, avantages et inconvénients de la vignette électronique	7
1.2 Dispositif proposé	8
1.3 Appréciation de la solution retenue.....	8
1.4 Mesures rejetées	9
1.5 Mise en œuvre.....	11
2 Commentaires des dispositions.....	12
3 Conséquences	21
3.1 Conséquences pour la Confédération.....	21
3.1.1 Conséquences financières	21
3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	24
3.2 Conséquences pour les cantons.....	29
3.3 Conséquences économiques.....	29
4 Relation avec le programme de la législature.....	30
5 Aspects juridiques	30
5.1 Constitutionnalité	30
5.2 Rapports avec le droit européen	30
5.3 Délégation de compétences législatives	31
5.4 Protection des données	32
5.4.1 Lieu de codification	32
5.4.2 Champ d'application de la protection des données	32

Rapport explicatif

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Historique

Sur le plan juridique, la perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales repose sur l'art. 86, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.). Avant l'entrée en vigueur de l'actuelle Cst., elle se fondait directement sur les dispositions d'exécution de l'art. 36^{quinquies} aCst. et sur l'ordonnance du 26 octobre 1994 sur la vignette routière (OURN; RS 741.711)¹. Ces dispositions législatives ont ensuite été intégrées à la loi du 19 mars 2010 sur la vignette autoroutière (LVA; RS 741.71) avec effet au 1^{er} décembre 2011.

Depuis que la redevance a été adoptée en 1985, il incombe à l'Administration fédérale des douanes (AFD) d'en assurer la perception. Le prix de la vignette est de 40 francs par année civile depuis 1995. Comparé au montant des taxes autoroutières perçues dans d'autres pays, il est peu élevé. En 2013, le peuple a refusé une hausse du prix de la vignette à 100 francs (assortie de l'adoption d'une vignette meilleur marché valable deux mois), qui s'accompagnait en outre de l'intégration de près de 400 kilomètres de routes existantes au réseau des routes nationales.

Suite à la votation populaire du 12 février 2017 relative à l'arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, la base constitutionnelle de la redevance a été transférée – sans modification de son contenu – de l'art. 86, al. 2, Cst. à un nouvel article constitutionnel spécifique, l'art. 85a, qui n'est cependant pas encore entré en vigueur. Dans son programme de législature 2015 à 2019, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de moderniser et d'assouplir, dès 2020, le système de perception de la vignette autoroutière pour l'adapter aux possibilités techniques actuelles. Pour ce faire, il envisage de remplacer l'actuelle vignette autocollante par une vignette électronique.

Indépendamment de cet objectif, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États (CTT-CE) a déposé une motion chargeant le Conseil fédéral de soumettre au Parlement, d'ici fin 2017, un projet relatif à l'introduction de la vignette électronique (motion 16.3009 du 18 février 2016 «Vignette électronique»).

Or, l'adoption d'une vignette électronique nécessite que la loi sur la vignette autoroutière fasse préalablement l'objet d'une révision totale, visant à l'adapter aux exigences du nouveau système de perception électronique.

1.1.2 Fonctionnement, avantages et inconvénients de la vignette autocollante

Fonctionnement

L'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe par les véhicules à moteur et leurs remorques non astreints au paiement de la redevance sur le trafic des poids lourds est soumise à une redevance perçue, depuis son adoption, sous la forme de l'actuelle vignette autocollante. Y sont assujettis le conducteur ou le détenteur du véhicule (ci-après l'utilisateur ou l'assujetti). La redevance est liée au véhicule. La vignette est considérée comme un timbre officiel de valeur. Elle doit être collée au pare-brise, puis ôtée à son expiration.

¹ [RO 1994 2518, 1995 4425 annexe 1, ch. 13]

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Avantages

La perception de la redevance sous la forme d'une vignette autocollante est simple et les automobilistes y sont familiarisés. Elle a en outre pour avantages, d'une part, que l'achat d'une vignette garantit l'anonymat de la perception et, d'autre part, que l'acquittement de la redevance peut être contrôlé d'un simple coup d'œil au pare-brise du véhicule. Elle comporte cependant aussi divers inconvénients, présentés ci-dessous.

Distribution de la vignette

La distribution de la vignette autocollante n'est possible que par le biais d'un coûteux réseau de points de vente. À l'intérieur du pays, elle incombe aux cantons, qui en ont confié l'organisation à leur Association des services des automobiles (asa). Celle-ci fait vendre la vignette par la Poste et par la branche automobile (garages et stations-services). À la frontière, la vignette est vendue par l'AFD. Dans les bureaux de douane autoroutiers, la vente a été si possible externalisée à du personnel auxiliaire externe. Elle est également promue dans la zone frontalière du pays limitrophe. Cela permet aux gardes-frontière de se concentrer sur leur cœur de métier, tout en fluidifiant le trafic.

Sur les quelque 10 millions de vignettes produites, 2 millions sont écoulées à l'étranger, 2 millions à la frontière et 6 millions dans le pays. L'AFD indemnise la distribution de la vignette en Suisse et à l'étranger à hauteur de 10 % du prix des vignettes, soit près de 35 millions de francs par an.

Chaque année, l'approvisionnement de tous les points de vente en nouvelles vignettes doit être assuré dès le mois de novembre, avec tous les risques de pertes d'envois ou de vol – et par conséquent de pertes financières – que cela comporte. Contrer ces risques en assurant la valeur fiscale des vignettes occasionnerait des coûts élevés à la Confédération, et c'est pourquoi elle ne l'a jamais fait jusqu'ici. Il est en outre à craindre que les vignettes volées ne soient écoulées par des revendeurs non autorisés, entraînant ainsi des pertes de recettes pour la Confédération. Enfin, au terme de la période de taxation, les points de vente doivent retourner les vignettes invendues à l'AFD aux fins de l'établissement d'un décompte, ce qui nécessite de systématiquement contrôler le nombre de vignettes restituées. Tant la livraison des vignettes que le retour des invendus représentent donc une lourde charge logistique.

Taux de change

Bien que le prix de la vignette en monnaie étrangère soit fixé contractuellement avec les points de vente à l'étranger, l'AFD ne peut empêcher, faute de possibilités de sanctions, que certains de ces points de vente n'appliquent des suppléments pouvant dépasser 10 %.

Manque de flexibilité tarifaire

Les utilisateurs occasionnels, les motocyclistes ainsi que les détenteurs de véhicules à plaques interchangeable et de remorques ne cessent de réclamer des dérogations, car ils se sentent lésés. Les derniers se plaignent en particulier de devoir acheter une vignette par véhicule et par remorque. Or, avec l'actuelle redevance forfaitaire matérialisée par la vignette autocollante, proposer une structure tarifaire adaptée aux divers utilisateurs occasionnerait des coûts encore plus élevés (frais d'impression, logistique, contrôle).

Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé à plusieurs reprises aussi bien sur la question des plaques interchangeables que sur celle d'une vignette autoroutière liée à la plaque de contrôle, notamment dans son message du 18 janvier 2012 concernant l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement², ainsi qu'en réponse à plusieurs interventions parlementaires (motion Lehmann 13.3219 du 21 mars 2013 «Vignette autoroutière. Plaques interchangeables, remorques et motocycles» ou interpellation Quadri 12.3434 du 5 juin 2012 «Vignettes autoroutières et plaques interchangeables. Corriger une

² FF 2012 593

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

situation illogique»). Le Conseil fédéral a expressément fait part de son intention de changer de système dans un proche avenir, l'actuelle vignette autocollante devant être remplacée par une vignette électronique. L'intention du Conseil fédéral a reçu un accueil favorable de la majeure partie des milieux consultés.

En l'état de la technique, la vignette électronique permettrait de lier la redevance à la plaque de contrôle, ce qui résoudrait la problématique des plaques interchangeable. Il serait en outre possible de prévoir une structure tarifaire adaptée aux divers utilisateurs.

Abus

Les détenteurs de véhicules étrangers jugent parfois la redevance annuelle injuste, surtout s'ils n'empruntent l'autoroute que sur une petite distance ou pendant une brève période. Ils ne voient pas pourquoi une vignette achetée pour un trajet en Suisse ne peut pas être réutilisée avec un autre véhicule. De retour au pays, ils transmettent donc les vignettes usagées à des connaissances ou les revendent par petites annonces ou sur Internet, ce qui donne lieu à un trafic florissant qu'il est difficile d'enrayer³. Chaque jour, on trouve sur les plateformes de vente concernées, outre des vignettes jamais utilisées – dont la revente est licite –, plusieurs vignettes qui ont manifestement déjà été séparées de leur support original et ne sont donc plus valables. Or, quiconque appose sur un véhicule une vignette ayant déjà été utilisées se rend coupable de falsification d'un timbre officiel de valeur au sens de l'art. 245 du code pénal suisse (CP). Les procédures qui en découlent occasionnent des charges disproportionnées.

En 2003, une vaste enquête (plus de 46 000 contrôles) a montré qu'environ 5 % des véhicules étaient dépourvus de vignette. Quelque 5 % également circulaient avec une vignette manifestement et abusivement réutilisée. La vignette peut en effet être assez facilement transférée d'un véhicule à un autre, opération qu'il est difficile de remarquer en cas de contrôle. En 2003, le taux d'abus était donc de 10 % environ. Une autre enquête menée en 2006 (plus de 61 000 contrôles) a mis en évidence une diminution du taux d'abus, estimé à 5 ou 6 %. Dix ans plus tard, en automne 2016, un nouveau sondage (17 000 contrôles) a révélé un taux d'abus se situant entre 4 et 5 %, ce qui correspond à une perte de recettes de 13 à 17 millions de francs. Ce léger recul du taux d'abus s'explique principalement par deux raisons: d'une part, l'amende a doublé en 2012, passant à 200 francs, et, d'autre part, la branche automobile a été sensibilisée au fait qu'en cas de changement de parebrise, il fallait apposer une nouvelle vignette et non transférer l'ancienne.

Contrôles

Les contrôles sont de la compétence de la police à l'intérieur du pays et de l'AFD à la frontière. Les constats d'infraction au régime de la vignette ne peuvent toutefois être effectués que sur des véhicules à l'arrêt et directement sur le réseau routier soumis à la redevance, autrement dit aux bureaux de douane autoroutiers, sur les aires et les places de repos et près des accès autoroutiers. Les contrôles étant effectués par sondage, la probabilité d'être contrôlé à la frontière ou à l'intérieur du pays est relativement faible. Il est certes prévu d'intensifier les contrôles aux bureaux de douane autoroutiers moyennant la délégation de cette tâche à des tiers, mais cela n'a pas encore été possible, car la procédure d'adjudication de ce marché a dû être interrompue en 2016, puis recommencée.

³ Dans son message du 30 Janvier 2008 concernant la LVA (FF **2008** 1215), le Conseil fédéral estimait qu'il était possible de lutter contre le trafic de vignettes usagées sur Internet. Aujourd'hui, les ressources nécessaires à cet effet ne sont plus à disposition.

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Défauts du point de vue des utilisateurs

Nombre d'utilisateurs jugent fastidieux de devoir coller et décoller la vignette chaque année, estimant en outre que c'est une méthode d'un autre temps. Un autre défaut majeur du système actuel, surtout aux yeux des utilisateurs étrangers, est l'absence de redevance différenciée selon la durée d'utilisation, comme en proposent la plupart des autres pays. Les utilisateurs suisses se plaignent quant à eux du fait que les véhicules circulant avec des plaques interchangeables doivent être munis chacun de sa propre vignette. Enfin, l'impossibilité de payer la redevance pour l'utilisation des routes nationales directement aux services cantonaux des automobiles, en même temps que l'impôt sur les véhicules automobiles, est également souvent critiquée.

1.1.3 Fonctionnement, avantages et inconvénients de la vignette électronique

Fonctionnement

Le projet de révision de la LVA (P-LVA) est délibérément aussi neutre que possible sur le plan technologique, de manière à ce que les innovations qui interviendront d'ici à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et pendant qu'elle sera en application puissent être prises en considération sans nécessiter de nouvelle révision. En l'état de la technique, l'octroi par voie électronique de l'autorisation de circuler sur les routes nationales soumises à la redevance pourrait être assuré moyennant l'enregistrement de la plaque de contrôle dans le système lors de l'acquiescement de la redevance. Celle-ci serait ainsi liée à la plaque de contrôle et non plus au véhicule. Les contrôles seront automatiques: les détenteurs des véhicules identifiables pour lesquels la base de données du système indiquera que la redevance n'a pas été acquittée seront sanctionnés d'une amende sitôt l'infraction constatée. Pour les véhicules étrangers, contrairement à ce qui sera le cas pour les véhicules immatriculés en Suisse, il ne sera pas possible de transmettre les amendes directement au domicile des détenteurs étrangers, par voie postale, car l'exercice des prérogatives de puissance publique se limite au territoire suisse. Faute de conventions d'entraide judiciaire couvrant ce domaine conclues avec les autres États, il faudra inscrire les contrevenants sur une liste de blocage et les sanctionner plus tard, lors d'un nouveau passage en Suisse. Relevons que les efforts entrepris dans les années 2000 à 2008 pour trouver une solution européenne à cette problématique (Contrôle vidéo pour les autorités chargées de la sécurité routière [projet VERA1-3]) n'ont pas abouti.

Il sera en outre possible de réprimer les infractions non plus uniquement sur le réseau routier soumis à la redevance, mais n'importe où en Suisse, y compris à une date ultérieure, par exemple lors de la sortie du pays ou d'une prochaine entrée.

Avantages

Le fait que la redevance soit liée à la plaque de contrôle présente un avantage non seulement pour les détenteurs de véhicules avec plaques interchangeables, mais également pour ceux qui changent de véhicule en conservant les mêmes plaques.

Du point de la perception de la redevance, le principal avantage de la vignette électronique est qu'elle ne requiert ni un système de distribution coûteux, ni des points de vente à la frontière. Les économies ainsi réalisées, de même que le contrôle plus efficace des abus, permettront d'adopter un tarif réduit pour les motocycles et les remorques ainsi que de compenser la diminution des recettes générées par les véhicules à plaques interchangeables, sans pour autant devoir augmenter la redevance.

Un autre avantage de la vignette électronique sur la vignette autocollante tient à ce qu'elle se prête à une structure tarifaire différenciée et au fractionnement temporel. Tout fractionnement entraînerait cependant automatiquement des pertes de recettes, à moins d'ajuster simultanément le montant de la redevance annuelle.

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Inconvénients

Avec la vignette électronique, le paiement de la redevance ne pourra plus se faire sous le sceau de l'anonymat. L'enregistrement nécessitera en effet d'identifier les véhicules empruntant les routes nationales. Or, jusqu'à ce que les véhicules soient capables de communiquer – comme on nous l'annonce⁴ –, ce ne sera possible que par le biais de la plaque de contrôle.

Le contrôle de la vignette électronique, autrement dit de l'acquittement de la redevance, ne pourra plus être assuré visuellement, comme c'est le cas aujourd'hui avec la vignette autocollante, mais reposera sur des moyens techniques.

La mise en place du système requerra d'importants investissements initiaux. De plus, même si les utilisateurs sont de plus en plus familiarisés avec les systèmes de perception électronique, il faut s'attendre à des besoins accrus en matière d'assistance à la clientèle, ainsi qu'à l'émergence de certaines craintes en relation avec la protection des données.

Enfin, si le tarif était échelonné en fonction de la durée du droit d'utiliser les routes nationales et si l'on prévoyait par exemple une redevance de courte durée, le montant actuel de la redevance annuelle (40 francs) devrait être augmenté pour obtenir le même volume de recettes qu'aujourd'hui.

1.2 Dispositif proposé

Le principal changement proposé réside dans le passage de la vignette autocollante à un système technologiquement neutre de perception électronique de la redevance. Il appartiendra au Conseil fédéral de décider si la redevance perçue sera liée à la plaque de contrôle ou au véhicule lui-même. Le projet de loi laisse ainsi ouvertes plusieurs possibilités en matière d'acquisition du droit d'emprunter les routes nationales: autorisation électronique liée à la plaque de contrôle, autorisation reposant sur les capacités de communication du véhicule, ou encore maintien – à titre de solution transitoire – d'une vignette autocollante.

Entièrement nouvelles, les dispositions relatives à la protection des données seront un élément essentiel du système de perception électronique de la redevance, ainsi que du contrôle automatique. Il faut en outre souligner que le Conseil fédéral devra disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour déléguer la perception de la redevance ainsi que le contrôle et la répression des abus à la sortie du pays – selon une procédure simplifiée – à des acteurs autres que l'administration fédérale.

La nouvelle LVA ne devra être ni trop détaillée ni trop spécialisée et ne pas faire obstacle à de futurs changements, par exemple en matière de contrôle. Le projet prévoit donc de nombreuses délégations de compétences au Conseil fédéral, car ce dernier souhaite que toutes les voies possibles lui restent ouvertes en ce qui concerne les modèles d'exploitation et les technologies à mettre en œuvre. Relever l'actuel montant maximal de 40 francs de la redevance annuelle restera cependant de la compétence des Chambres fédérales. Quant à la compétence de conclure des contrats ayant pour objet de mandater des tiers, elle appartiendra toujours – comme c'est le cas aujourd'hui pour le contrôle des vignettes – au Département fédéral des finances (DFF).

1.3 Appréciation de la solution retenue

L'adoption de la vignette électronique se traduira par d'importantes simplifications, tant pour les utilisateurs que pour le service chargé de percevoir la redevance. Il sera en outre possible de diminuer les frais de perception.

⁴ WALTER NIEDERBERGER, *Bald kommunizieren die Autos*, Der Bund, 1^{er} mars 2017, p. 11

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Les utilisateurs profiteront de modalités d'acquittement de la redevance à la fois plus simples et plus modernes que ce n'est le cas aujourd'hui. Pour les véhicules indigènes, il est envisageable que le paiement de la redevance soit associé à celui de l'impôt sur les véhicules automobiles, tandis que les détenteurs de véhicules étrangers pourront s'en acquitter en ligne. Ils pourront ainsi le faire à tout moment et en tout lieu (sur un terminal stationnaire ou mobile, p. ex. à l'aide d'une application Internet), et ne devront donc plus se procurer la vignette auprès d'un point de vente à l'étranger avant d'entrer en Suisse ou s'arrêter à la frontière uniquement pour cet achat. Les suppléments injustifiés appliqués par certains points de vente ne respectant pas le prix de vente officiel disparaîtront. Il ne sera en outre plus nécessaire de décoller chaque année la vignette périmée du pare-brise et les détenteurs de plaques interchangeables n'auront à s'acquitter plus que d'une seule redevance.

Quant au service chargé de percevoir la redevance, il n'aura plus à supporter les charges occasionnées par la répression des cas de transfert de la vignette autocollante après un bris de pare-brise, ou de manipulation ou d'apposition non conforme de ladite vignette. Le nouveau système électronique mettra en outre un terme aux problèmes de production, aux défauts de paiement, aux vols, aux risques inhérents à la manutention (timbre de valeur) et aux falsifications. Les contrôles vidéo opérés sur le réseau routier soumis à la redevance feront diminuer les abus, dont la répression pourra intervenir après coup et ailleurs que sur ce réseau. La perception pourra en outre être assurée à moindres frais qu'aujourd'hui. En effet, même si les plaques de contrôle non identifiables sur les images vidéo (environ 10 % des cas en moyenne) nécessiteront d'engager des recherches très coûteuses en termes de ressources humaines, les frais d'exploitation diminueront du fait qu'il n'y aura plus à rémunérer de partenaires de distribution pour la vente des vignettes, ni à assurer la surveillance de la chaîne logistique.

Les bureaux de douane et les voyageurs peuvent en outre compter sur une probable diminution du risque d'embouteillage à la frontière, du moment qu'il ne sera plus nécessaire d'y acheter de vignette.

Enfin, à supposer qu'on souhaite adopter un jour le fractionnement temporel de la redevance et différencier sa structure tarifaire, la vignette électronique permettrait de le faire rapidement et simplement.

1.4 Mesures rejetées

Mesures de gestion du trafic

En raison de son montant peu élevé et de son caractère forfaitaire, la redevance pour l'utilisation des routes nationales ne se prête pas à la poursuite d'objectifs de gestion du trafic. C'est pourquoi le projet de révision ne prévoit aucun objectif de cette nature.

Pourquoi ne pas prévoir de redevance de courte durée?

La vignette électronique se prête aisément à un fractionnement temporel. De brèves périodes d'utilisation seraient également envisageables. Toutefois, si le montant de la redevance annuelle reste inchangé, tout fractionnement se traduirait inévitablement par une diminution des recettes. Pour maintenir le niveau des recettes en cas de fractionnement, il faudrait relever le montant de la redevance annuelle. Or, vu le résultat de la votation populaire de 2013, il est peu probable qu'un tel relèvement soit accepté.

Tarif en fonction de la classe d'émission

Un aménagement du tarif par classe d'émission serait en principe possible. Il n'aurait toutefois de sens qu'à condition de produire un effet incitatif moyennant des charges raisonnables. Or, même avec une redevance annuelle de 100 francs, les différences de prix entre les classes d'émission seraient trop insignifiantes pour produire un tel effet.

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Tarifs réduits pour motocycles, remorques et véhicules vétérans

Un tarif réduit serait envisageable pour les motocycles, les remorques et les véhicules vétérans, qui n'encombrent guère le réseau routier soumis à la redevance. Ces véhicules parcourent souvent de moindres distances, en raison de leur usage habituellement saisonnier. De plus, ils n'usent pas autant les routes, du fait de leur poids généralement peu élevé.

Toutefois, la redevance pour l'utilisation des routes nationales est une redevance forfaitaire au plein sens du terme: elle ne tient pas compte de la durée d'utilisation ou des kilomètres parcourus, ni du poids du véhicule, et son montant est très peu élevé par rapport aux redevances perçues dans les pays voisins. Il n'est pas non plus possible de prévoir un tarif préférentiel fondé sur le faible niveau d'émissions des véhicules.

La situation en Europe varie beaucoup d'un pays à l'autre. Ainsi, les motocycles ne sont pas soumis à la vignette en République tchèque, en Bulgarie et en Slovaquie. En Autriche et en Slovénie, elle coûte deux fois moins cher pour les motocyclistes que la vignette auto, ou s'obtient au même prix pour une plus longue durée (Slovénie: 30 euros pour six mois au lieu d'un). Enfin, dans la plupart des pays, les remorques ne sont pas soumises au régime de la vignette.

Un argument plaide pour une exonération complète des motocycles et des remorques: les contrôles en seraient simplifiés, puisqu'on pourrait entièrement renoncer aux caméras servant à photographier les plaques de contrôle situées à l'arrière⁵. Il faudrait cependant modifier pour cela l'actuel art. 86, al 2, Cst., qui, suite à la votation populaire du 12 février 2017, a été transféré dans l'art. 85a Cst., non encore entré en vigueur. Cette disposition constitutionnelle prévoit que tous les véhicules automobiles et toutes les remorques non soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds le sont à celle perçue pour l'utilisation des routes nationales.

Une exonération générale des motocycles et des remorques, autrement dit leur non-soumission à la redevance, n'entre donc pas en considération au niveau de la LVA. Une réduction du tarif par le Conseil fédéral est en revanche envisageable.

Majorations tarifaires pour voitures de livraison

L'interdiction de circuler la nuit et le dimanche ne s'applique pas aux voitures de livraison dont le poids total n'excède pas 3,5 t. Ces voitures ne sont en outre pas soumises à la redevance sur le trafic des poids lourds (RPLP/RPLF), ni à l'ordonnance sur les chauffeurs (OTR 1). La question se pose dès lors s'il ne faudrait pas pour le moins augmenter le montant de la redevance perçue pour l'utilisation des routes nationales par ce type de véhicules.

Une telle mesure serait inopportune, ne serait-ce que pour des raisons d'application: classer, recenser et identifier les véhicules soumis à ce tarif majoré serait extrêmement difficile (cf. le ch. 6.4 du rapport en réponse au postulat 14.4002)⁶.

Autres technologies

La technique vidéo n'est bien sûr pas la seule technologie actuellement à disposition. D'autres formes d'enregistrement (*check in/check out*, *be in/be out*, *walk in/walk out*, système

⁵ L'expérience acquise dans le domaine de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) montre que l'enregistrement vidéo non seulement des plaques de contrôle situées à l'avant, mais aussi de celles situées à l'arrière, améliore le taux d'identification des véhicules.

⁶ Vignette électronique – Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 14.4002 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national du 3 novembre 2014 «Pour une perception électronique de la redevance pour l'utilisation des routes nationales» (<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2014/20144002/Bericht%20BR%20F.pdf>)

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

manuel; ticket; puce) pourraient être utilisées, dont certaines mettant à contribution le téléphone mobile de l'assujetti. Il s'agit cependant pour la plupart de technologies adaptées à des formes de redevances liées aux prestations. Les transports ferroviaires recourent déjà à de tels modèles, notamment la société BLS avec l'app lezzgo. Ces technologies requièrent toutefois impérativement, d'une part, que les utilisateurs mettent leurs données de déplacement à disposition et, d'autre part, que l'infrastructure routière soit équipée de systèmes propres à émettre et capter les signaux nécessaires. Or, les questions de protection des données ainsi que les possibilités d'établir des profils de mobilité préoccupent beaucoup la population, en particulier lorsque les données sont transmises aux autorités.

L'AFD s'emploie, par le biais d'une étude, à trouver des solutions permettant d'enregistrer les kilomètres parcourus sans avoir à utiliser un appareil spécifique. Il serait envisageable, par exemple, d'accéder directement aux données enregistrées par le véhicule lui-même. L'étude en cours porte sur le trafic lourd. Il faut souligner toutefois que de nombreux véhicules ne sont pas encore équipés des systèmes nécessaires et que le renouvellement du parc actuel prendra une bonne vingtaine d'années. D'ici là, il faudrait donc appliquer une solution spéciale pour les anciens véhicules, autrement dit exploiter deux systèmes différents en parallèle, ce qui compliquerait et renchérirait la perception de la redevance.

Il semble donc que le contrôle vidéo des plaques d'immatriculation est actuellement le seul système qui reflète la structure tarifaire, tout en permettant de contrôler l'acquittement de la redevance et de procéder à d'éventuelles futures adaptations du tarif. Le projet de loi est cependant conçu de manière à ce qu'une autre forme d'identification des véhicules soit également réalisable.

1.5 Mise en œuvre

Le remplacement de la vignette autocollante par une vignette électronique n'a rien d'un changement de paradigme en matière de perception de redevances de mobilité, et c'est pourquoi sa mise en œuvre ne requiert qu'une simple adaptation de la LVA et de ses dispositions d'exécution. Intervenir uniquement au niveau de l'ordonnance n'était toutefois pas possible, du fait que la LVA mentionne expressément la vignette autocollante. Les modifications proposées reposent sur les dispositions constitutionnelles correspondantes (actuel art. 86, al. 2, et futur art. 85a [non encore en vigueur] Cst.).

La nouvelle LVA ne doit être ni trop détaillée ni trop spécialisée et ne pas faire obstacle à l'application de futures technologies. Pour ce qui est de l'ordonnance sur la vignette autoroutière (OVA), qui doit aussi être révisée, le Conseil fédéral y réglera principalement le processus d'enregistrement ainsi que la forme d'acquittement de la redevance. Il pourra aussi y régler la délégation de tout ou partie des tâches de perception de la redevance ainsi que de contrôle et de répression des abus – selon une procédure simplifiée – à des tiers. Quant à la compétence de conclure des contrats ayant pour objet de mandater des tiers, elle appartiendra toujours – comme c'est le cas aujourd'hui pour le contrôle des vignettes – au DFF.

Relever l'actuel montant maximal de 40 francs de la redevance annuelle restera de la compétence des Chambres fédérales.

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

2 Commentaires des dispositions

Les *art. 1 et 2* réglant l'objet de la loi et son champ d'application resteront inchangés.

Art. 3 Objet de la redevance

L'objet de la redevance pour l'utilisation des routes nationales correspondra largement à celui défini dans le droit actuel: la redevance ne s'appliquera qu'aux véhicules non soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds selon l'art. 2 de l'ordonnance du 6 mars 2000 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (ORPL; RS 641.811).

Art. 4 Exceptions

Les exceptions seront légèrement réduites par rapport au droit en vigueur, dans la mesure où, conformément à l'art. 10, al. 1, l'enregistrement des véhicules reposera sur la plaque de contrôle.

Exonérations de la redevance abrogées

- Les **voitures automobiles légères** autorisées à tracter des remorques soumises à la redevance sur le trafic des poids lourds. Ces véhicules seront soumis à l'avenir également à la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds calculée sur le poids remorquable du véhicule tracteur, perçue pour l'éventuelle remorque. Actuellement, le véhicule tracteur en lui-même n'est soumis ni à la redevance sur le trafic des poids lourds ni à celle pour l'utilisation des routes nationales. Cet avantage injustifié sera supprimé, si bien que le véhicule sans remorque sera soumis à la redevance pour l'utilisation des routes nationales.
- En vertu de l'art. 3, al. 1, les **véhicules sans plaques de contrôle** ne seront pas soumis à la redevance, sans compter qu'en l'absence de plaques, le système ne pourrait de toute façon pas les identifier.
- Les **remorques fixes** sont très rares dans la circulation et ne disposent pas, pour la plupart, de leur propre plaque de contrôle. Sous le nouveau droit, celles qui en ont une seront soumises à la redevance, comme les remorques ordinaires.
- Les **véhicules munis de plaques professionnelles suisses** pour les courses exécutées durant les jours ouvrables. Avec l'actuelle vignette autocollante, cette exception se justifie car, à défaut, chaque véhicule utilisé avec des plaques professionnelles devrait être muni d'une vignette. L'exonération pourra cependant être maintenue si ce sont les véhicules qui seront enregistrés, et non les plaques de contrôle. Si l'enregistrement portera au contraire sur la plaque de contrôle, comme le permettra l'art. 10, al. 1, cette exonération n'aura plus de raison d'être (art. 4, al. 1, let. I, LVA).

Exonérations de la redevance maintenues

- *Al. 1, let. a:* **Véhicules munis de plaques de contrôle militaires et véhicules loués ou réquisitionnés munis d'un autocollant M+.**
- *Al. 1, let. b:* **Véhicules de la protection civile.**
- *Al. 1, let. c à e:* Véhicules des **services d'intervention d'urgence** et véhicules des **services de voirie des routes nationales**; en raison des caractéristiques des détenteurs, les services cantonaux des automobiles pourront enregistrer ces véhicules dans le système comme étant exonéré de la redevance.
- *Al. 1, let. f à h:* **Véhicules d'organisations intergouvernementales** parties à un accord de siège en Suisse, **véhicules de gouvernements étrangers en mission officielle** et **essieux de transport**; ces exceptions seront maintenues sans changement.

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

- *Al. 1, let. i:* **Remorques et nacelles latérales de motocycle.**
- *Al. 1, let. k:* **Tracteurs à sellette légers** autorisés à tracter des remorques soumises à la redevance sur le trafic des poids lourds.
- *Al. 1, let. l:* **Véhicules munis de plaques professionnelles suisses** pour les courses exécutées durant les jours ouvrables, si ce sont les véhicules et non les plaques de contrôles qui seront enregistrées.

Art. 5 Personnes assujetties à la redevance

Avec la vignette autocollante, la personne assujettie à la redevance est d'abord le conducteur du véhicule. Étant donné en effet que les contrôles ne peuvent avoir lieu que sur le réseau routier soumis à la redevance, la répression des abus et la perception subséquente de la redevance s'appliquent au conducteur du véhicule, qui peut en être également le détenteur ou non. Avec la vignette électronique, la personne assujettie à la redevance sera d'abord le détenteur du véhicule. En cas de course soumise au régime de la redevance effectuée sans vignette électronique, ce sera en effet ce dernier qui sera identifié et sanctionné d'une amende. C'est pourquoi le projet de loi désigne d'abord le détenteur du véhicule comme étant la personne assujettie à la redevance. Pour les véhicules étrangers, la redevance devra cependant aussi pouvoir être perçue auprès du conducteur lorsque celui-ci ne sera pas également le détenteur du véhicule. Il appartiendra au Conseil fédéral de fixer dans les dispositions d'exécution la mesure dans laquelle le conducteur étranger répondra de l'assujettissement à la place du détenteur, à titre subsidiaire.

Art. 6 Période de taxation

La redevance est perçue pour un an. Le Conseil fédéral fixera dans les dispositions d'exécution s'il s'agira d'une année civile ou d'une année mobile. Si la redevance pour l'utilisation des routes nationales devait être perçue conjointement avec l'impôt cantonal sur les véhicules automobiles, il faudra veiller à ce que le fait que la période de taxation de l'impôt ne débute pas en même temps que celle de la redevance ne complique pas inutilement le contrôle automatique de l'acquittement de cette dernière.

Art. 7 Montant de la redevance

Al. 1: Le montant de la redevance sera maintenu à 40 francs. Il n'a pas changé depuis qu'il est passé de 30 à 40 francs en 1995 et peut être qualifié d'avantageux par rapport aux redevances perçues à l'étranger.

Al. 2: Le Conseil fédéral devra avoir la possibilité de prévoir un tarif réduit pour les motocycles et les remorques, car ceux-ci n'encombrent le réseau routier soumis à la redevance que dans une moindre mesure. Ces véhicules parcourent souvent de moindres distances, en raison de leur usage habituellement saisonnier. De plus, ils n'usent pas autant les routes, du fait de leur poids généralement peu élevé.

Art. 8 Réexamen de la période de taxation et du montant de la redevance

Étant donné que la redevance suisse est actuellement bien plus avantageuse que celles perçues à l'étranger, le Conseil fédéral devra, au moins tous les cinq ans, en réexaminer le montant ainsi que l'opportunité d'adopter une vignette de courte durée. Il devra rendre compte des résultats de son examen au Parlement.

Art. 9 Perception

Comme sous le droit actuel, la redevance devra être acquittée avant l'utilisation des routes nationales des classes I et II. Le Conseil fédéral devra cependant avoir la possibilité de prévoir l'enregistrement après coup des assujettis. Il règlera les modalités de paiement.

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

La possibilité d'acquitter la redevance après coup est indispensable si l'on veut en confier l'encaissement – pour les véhicules suisses – aux cantons. La perception conjointe de la redevance pour l'utilisation des routes nationales et de l'impôt sur les véhicules automobiles nécessitera de mettre en place des solutions cantonales différentes, compte tenu du début de la période de taxation. Plusieurs cantons n'envoient en effet leurs factures qu'après le début de l'année civile.

La possibilité d'acquitter la redevance après coup pourrait aussi être prévue pour les véhicules étrangers, mais cela nécessiterait un travail de contrôle nettement plus important. Son adoption doit donc être examinée plus en détail et n'est pas prioritaire.

Art. 10 Enregistrement

Al. 1: Dès que la redevance liée à la plaque de contrôle ou au véhicule sera acquittée, le système d'information enregistrera le paiement. Pour les véhicules étrangers, la redevance devra être acquittée à l'aide d'une application Internet. La plaque de contrôle ou l'identité du véhicule sera automatiquement relevée lors du processus de saisie. La même application pourra aussi être utilisée pour les véhicules suisses. Il est également envisageable que l'enregistrement soit assuré par les services cantonaux des automobiles, si le Conseil fédéral décide de leur déléguer certaines des tâches de perception de la redevance. Le système d'enregistrement servira de base au contrôle du respect de l'assujettissement à la redevance.

Al. 2: Cette disposition permettra d'enregistrer également dans le système tous les véhicules exonérés de la redevance en vertu des art. 3, al. 2, et 4. À défaut, le système de contrôle présumerait que ces véhicules ne sont pas autorisés à utiliser les routes nationales des classes I et II. Ces cas devraient alors faire l'objet d'un contrôle ultérieur destiné uniquement à les éliminer de la liste des abus, au prix d'un nouveau traitement inutile.

Al. 3: Cet alinéa précise judicieusement qu'il appartiendra au Conseil fédéral de régler les détails des exigences que le système d'enregistrement devra remplir. Nul ne sait actuellement si des technologies permettant d'enregistrer les véhicules s'imposeront à l'avenir dans l'industrie automobile. Le Conseil fédéral doit donc disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour réagir à cette éventuelle évolution et décider, le moment venu, si ce seront les plaques de contrôle ou les véhicules qui devront être enregistrés. Actuellement, c'est l'enregistrement des plaques de contrôle qui prévaut.

Al. 4: Il s'agit de s'assurer par cette disposition qu'en cas d'enregistrement des plaques de contrôle, la redevance ne devra être acquittée qu'une seule fois pour les véhicules à plaques interchangeables. Il en ira de même en cas de changement de véhicule: il ne sera plus nécessaire de s'acquitter de la redevance pour le nouveau véhicule, comme c'est le cas actuellement.

Art. 11 Cession de véhicule et de plaque de contrôle

Al. 1: Lorsqu'un véhicule enregistré ou une plaque de contrôle enregistrée fera l'objet d'une cession à un tiers, la redevance pour ce véhicule ou cette plaque de contrôle sera considérée comme acquittée jusqu'à la fin de la période de taxation en cours. Sera déterminante à cet égard la décision du Conseil fédéral quant au fait que ce seront les véhicules ou les plaques de contrôle qui seront enregistrés.

Al. 2: Cette disposition donne au Conseil fédéral la compétence de déroger, dans des cas justifiés, au principe défini à l'al. 1. Ce pourra être le cas par exemple lorsqu'un véhicule enregistré ou une plaque enregistrée fera l'objet d'un vol ou lorsqu'un véhicule subira un dommage total non couvert par une assurance. De telles dérogations ne devraient toutefois pas être arrêtées tant que le montant de la redevance annuelle ne sera que de 40 francs, comme c'est actuellement prévu.

Al. 3: Cet alinéa exclut tout remboursement des redevances acquittées.

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Art. 12 Délégation de la perception de la redevance

Al. 1: Le Conseil fédéral pourra confier la perception de la redevance à un organe particulier et fixer les conditions-cadres de cette délégation de tâches. Il pourra également déléguer les tâches liées à la perception à un service de la Confédération.

Let. a: Il est envisageable d'externaliser tout ou partie de la perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, comme c'est le cas par exemple de la perception de la redevance sur la radio et la télévision⁷. Le cas échéant, la répartition des compétences entre l'organe de perception de la redevance et les autorités fédérales devra reposer sur un modèle similaire: l'organe en question sera responsable de l'enregistrement des assujettis, de la facturation et, si nécessaire, du recouvrement et des poursuites, mais en présence de soupçons d'infraction à l'assujettissement, il n'aura pas la compétence de prendre des mesures de contrainte. L'externalisation de tâches relevant du contrôle et de la répression est spécialement réglée aux art. 15 et 28. Enfin, l'organe de perception de la redevance pourra ne faire qu'un avec une communauté de cantons.

Let. b: Comme pour la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds, la Confédération pourra déléguer la perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales aux cantons. Le cas échéant, ceux-ci pourront par exemple compléter leur processus d'encaissement de l'impôt cantonal sur les véhicules automobiles par la perception de la redevance. Outre sa commodité, cette forme d'acquiescement aurait pour avantage de largement exclure les abus ou le non-enregistrement par négligence des assujettis en Suisse. Les utilisateurs devront cependant être libres de s'acquiescer ou non de la redevance perçue sous cette forme. Ce libre choix permettra de tenir compte de ceux qui n'utilisent leur véhicule qu'en dehors du réseau routier soumis à la redevance.

L'indemnisation de l'organe de perception de la redevance, des autres tiers et des cantons est réglée à l'art. 31.

Al. 2: Le cas échéant, la délégation de la perception de la redevance à un tiers devra être assurée conformément aux règles régissant les marchés publics de la Confédération⁸. L'organe de perception devra donc être désigné selon une procédure non discriminatoire et dans des conditions de concurrence, à la suite d'un appel d'offres public ou d'une procédure publique sur invitation. Comme c'est le cas aujourd'hui pour la vente des vignettes, il appartiendra au DFF de conclure les contrats nécessaires.

Al. 3: En cas de délégation des tâches de perception de la redevance, l'AFD ne jouera pas le même rôle que sous le droit actuel: il lui incombera de surveiller – à intervalles réguliers et sur la base de critères mesurables – la fourniture de leurs prestations contractuelles par l'organe de perception et par les cantons. Ses activités opérationnelles se limiteront à traiter les recours déposés par exemple à la suite d'un refus d'exonération selon l'art. 4. L'organe de perception sera également soumis à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances, conformément à l'art. 8, al. 1, let. d, de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0).

Art. 13 Compétences de l'organe de perception de la redevance

Al. 1: Cet alinéa donne à l'organe de perception de la redevance la compétence de procéder à la taxation ainsi qu'aux poursuites en cas de non-acquiescement. La punition des infractions, autrement dit les mandats de répression, devront par contre rester de la compétence de l'AFD.

⁷ Message du 18 décembre 2002 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40), FF 2003, 1425, 1492.

⁸ Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1).

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Al. 2: Étant donné qu'il n'aura aucune compétence en matière de poursuite des infractions, l'organe de perception devra se limiter à transmettre les moyens de preuve relevant de son domaine d'influence à l'AFD.

Al. 3: L'organe de perception ne pourra exercer que les activités expressément prévues dans la LVA. Toute autre activité économique lui sera interdite. Cette disposition vise, d'une part, à garantir que l'organe de perception n'utilise son indemnité contractuelle qu'aux fins de la perception de la redevance et, d'autre part – eu égard à la nouvelle obligation de publier des comptes annuels –, à créer toute la transparence nécessaire sur l'affectation de ses ressources. Elle n'est cependant pas de nature à sérieusement gêner les éventuels candidats à l'exécution du mandat de perception: ce qui est exigé, c'est uniquement l'autonomie structurelle de l'organe de perception, et non sa totale indépendance d'autres entreprises. L'organe de perception pourra donc appartenir à une autre entreprise ou faire partie d'un grand groupe exerçant par ailleurs d'autres activités, anciennes ou nouvelles. Il pourra également se servir de ressources partagées avec d'autres entreprises (p. ex. compatibilité, informatique, locaux) ou même externaliser certaines de ses tâches de perception de la redevance à des entreprises tierces. Il aura ainsi la possibilité de remplir son mandat de manière plus efficace et plus avantageuse, ce qui est aussi dans l'intérêt des assujettis. Il va de soi que les entreprises tierces concernées devront être soumises aux mêmes obligations (diligence, protection des données, obligation de renseigner, etc.) que l'organe de perception lui-même. Une clause ad hoc intégrée au contrat conclu entre le DFF et l'organe de perception le garantira. L'organe de perception sera tenu en particulier d'exiger et, si nécessaire, d'imposer le respect de ces obligations auprès de chaque entreprise tierce qu'il mandatera. De plus, le DFF se réservera le droit contractuel d'approuver les externalisations.

Al. 4: L'organe de perception est investi d'une mission de service public et financé par des fonds publics; on est donc en droit d'attendre de lui qu'il fasse preuve d'une certaine transparence dans l'exercice de ses activités. De plus, cette transparence ne devra pas être uniquement économique: l'organe de perception devra informer de l'exécution de ses tâches et rendre compte de sa gestion chaque année, moyennant la publication d'un rapport d'activité. Le Conseil fédéral définira dans l'OVA les informations minimales que l'organe de perception devra publier dans son rapport annuel et son rapport d'activité.

Art. 14 Utilisation du produit de la redevance

Cet article correspond à l'actuel art. 10 LVA. Suite à la votation populaire du 12 février 2017 et à l'acceptation de la loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA), la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin; RS 725.116.2) a été modifiée en ceci que le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales sera dorénavant affecté au nouveau fonds FORTA.

Art. 15 Contrôles

De manière générale: Actuellement, le contrôle des vignettes est assuré principalement par les cantons. La présence d'une vignette valable est vérifiée lors de contrôles du trafic réalisés sur les autoroutes, y compris sur les voies d'entrée et de sortie, et le conducteur du véhicule amendé en cas d'absence.

Avec la vignette électronique, il est prévu que les contrôles soient réalisés automatiquement. Les détenteurs de véhicules immatriculés en Suisse qui circuleront sur le réseau routier soumis à la redevance sans être valablement enregistrés dans le système et dont le passage sera relevé par une installation de contrôle se verront notifier une amende, après examen des éléments de preuve.

La répression des conducteurs de véhicules étrangers sera assurée a posteriori, par exemple à un poste frontière lors de la sortie du pays ou d'une prochaine entrée. Il est en outre envisageable que les polices cantonales continuent de réaliser des contrôles visant

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

spécifiquement les véhicules étrangers. Elles devraient alors disposer à cet effet, d'une part, d'un accès au système informatique et, d'autre part, d'un équipement de contrôle automatique (installation de contrôle mobile, logiciel de reconnaissance des plaques de contrôle, etc.). Enfin, il faudrait également – après que les conducteurs en infraction se seraient acquittés de la redevance et de l'amende – pouvoir en valider l'enregistrement dans le système.

Un tel équipement ferait peser une lourde charge financière sur les cantons, pour un volume d'amendes qui, à raison de 200 francs par contrevenant, serait relativement modeste. Une délégation des contrôles aux polices cantonales ne devra donc être prise en considération que si le rapport entre l'équipement nécessaire et le résultat des contrôles s'avère avantageux.

L'*al.* 1 constitue la base légale de l'exécution des contrôles.

Al. 2 et 3: Il est envisageable de déléguer la conception et l'exploitation des installations de contrôle ainsi que l'exécution des contrôles à l'AFD, ou de les externaliser à des tiers moyennant la conclusion de contrats dans lesquels ces derniers garantiraient l'exécution d'un nombre déterminé de contrôles ainsi qu'un taux donné d'identification de véhicules ou de plaques de contrôle. Lorsque le Conseil fédéral aura épuisé ses compétences et afin d'augmenter l'efficacité des contrôles, le DFF devra donc avoir – comme aujourd'hui – la possibilité de déléguer à des tiers, par contrat, tout ou partie des tâches de contrôle et de répression selon la procédure de l'amende d'ordre (cf. art. 28, al. 4). Le tiers chargé des contrôles pourra ne faire qu'un avec l'organe de perception de la redevance selon l'art. 12. Les contrats que conclura le DFF pourront porter sur l'exécution de contrôles non pas uniquement à la frontière, mais dans toute la Suisse. En cas de soupçon d'infraction à l'assujettissement à la redevance, le tiers mandaté n'aura normalement pas la compétence de prendre seul des mesures de contrainte. Le cas échéant, il devra en référer à l'AFD, en tant qu'autorité présente à la frontière. L'exécution des contrôles et, en cas d'infraction, la répression pourront être assurées par des équipes mixtes composées de personnel douanier et de personnel mis à disposition par le tiers mandaté, selon la procédure simplifiée de l'amende d'ordre prévue dans la loi sur les amendes d'ordre (LAO) (cf. art. 28).

L'*art.* 16 sur la sûreté correspond à l'actuel art. 12 LVA.

Section 7 Protection des données et assistance administrative

La protection et la sécurité des données revêtent une importance particulière chaque fois que les données collectées permettent de tirer des conclusions sur une personne déterminée. Une personne est réputée déterminée lorsqu'il ressort des données concernées qu'elles se rapportent à cette personne et uniquement à cette personne. Une personne est également réputée déterminée lorsque les données ne permettent certes pas à elles seules de l'identifier de manière univoque, mais qu'elles s'accompagnent de circonstances ou d'une information contextuelle permettant de remonter jusqu'à elle. Dans les situations qui nous occupent ici, le véhicule en tant que tel permet par exemple de conclure à l'identité de son détenteur, mais non à celle du conducteur. Les dispositions de cette section règlent les détails du traitement des données collectées et de celles à acquérir.

Pour les actes législatifs devant être exécutés par l'AFD, les dispositions relatives à la protection des données sont en principe réglées dans l'ordonnance du 4 avril 2007 sur le traitement des données dans l'AFD⁹, dans une annexe distincte. Le présent acte devra cependant aussi être exécuté par des tiers, et c'est pourquoi les dispositions relatives à la protection des données sont réglées en détail dans la loi elle-même.

⁹ RS 631.061

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Art. 17 Exploitation d'un système d'information

Cet article restreint le but de l'utilisation des données aux cinq tâches énumérées à son al. 2.

Art. 18 Contenu du système d'information

Al. 1 à 3: Cet article règle le contenu des données qu'il sera permis de traiter dans le système d'information. Il énumère, d'une part, les données nécessaires pour assurer la perception de la redevance (al. 2) et, d'autre part, les catégories de données sensibles nécessaires pour prononcer des sanctions pénales ou administratives (al. 3). Il implique en outre que seule l'AFD est autorisée à traiter les données sensibles visées à l'al. 3.

Al. 4: Le Conseil fédéral règle les autres détails, en particulier le catalogue des données, les droits d'accès au sein de l'AFD ainsi que la durée de conservation, la sécurité, l'archivage et la destruction des données.

Art. 19 Collecte des données

Pour remplir ses tâches, l'AFD doit pouvoir collecter et traiter les données de détenteurs de véhicules provenant d'autres autorités, en particulier des services cantonaux des automobiles. Il s'agit donc de créer la base légale nécessaire à cet effet dans la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)¹⁰. Partant du principe que les articles de cette loi relatifs aux systèmes d'information tels que prévus dans le projet «Via Sicura» (RO 2012 6302 ss) seront en vigueur lorsque la révision de la LVA sera examinée et adoptée par le Parlement, il y a lieu d'adapter la version révisée de la LCR.

Le fait que le système d'information relatif à l'admission à la circulation (SIAC) puisse être utilisé aux fins de la perception de redevances sur le trafic routier ressort clairement de l'art. 89b, let. j, LCR.

Il est par contre nécessaire, en ce qui concerne l'accès des organes douaniers, de compléter l'art. 89e, let. b, LCR par la mention de la redevance pour l'utilisation des routes nationales et de celle sur le trafic des poids lourds, car cette disposition ne fait actuellement état que de l'imposition des véhicules automobiles. Enfin, l'accès par procédure d'appel pour les services auxquels la perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales sera déléguée doit aussi être réglé pour un éventuel organe de perception privé, moyennant l'ajout de la let. k à l'art. 89e LCR. Le projet de révision prévoit d'adapter la LCR en conséquence.

Art. 20 Interfaces

Cette disposition crée la base légale qui, d'une part, autorisera l'AFD à accéder automatiquement aux autres systèmes informatiques nécessaires pour assurer la perception des redevances sur le trafic routier, en particulier de la RPLP, et, d'autre part, permettra d'éviter les redondances. Il devra en outre être possible d'utiliser des infrastructures de base communes pour différents systèmes informatiques spécialisés, tels qu'un système de gestion des clients et des partenaires ou un système d'encaissement. L'AFD va notamment mettre en place dans les trois ans à venir, dans le cadre d'une centralisation systématique de ses tâches transversales (programme DaziT¹¹), un système de gestion des clients et des partenaires qui permettra d'avoir une vue d'ensemble de toutes les relations existant entre elle et un client donné (taxe sur la valeur ajoutée, impôt sur les huiles minérales, douane, etc.). Or, si le système d'information sur la perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales devait être exploité par un tiers, ce dernier ne devra pas pouvoir accéder aux données de ce système de gestion des clients et des partenaires. De plus, toute liaison automatique entre le

¹⁰ RS 741.01

¹¹ Message relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (FF 2017 1567)

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

système d'information et les bases de données d'autres offices fédéraux ne sera admise que si elle est expressément prévue par une base légale appropriée.

Enfin, il devra être possible de partager l'utilisation de matériel déjà disponible, tel que les appareils de prise de vues du Corps des gardes-frontière. Les systèmes informatiques en aval de l'AFD servant à l'identification des plaques de contrôle (p. ex. l'application de recherche automatisée de véhicules et de surveillance du trafic) ne devront toutefois pas être reliés entre eux.

Art. 21 Accès

Cet article règle de manière détaillée les droits d'accès au système d'information, ces droits s'exerçant par procédure d'appel. Outre l'AFD, les autres services chargés de l'exécution de la loi devront aussi pouvoir accéder au système d'information. Si par exemple les cantons étaient appelés à remplir des tâches de répression également en dehors du réseau des routes nationales, il faudrait leur accorder des droits d'accès. Enfin, les personnes assujetties devront avoir la possibilité de vérifier par elles-mêmes si leur enregistrement dans le système est toujours valable.

Art. 22 Archivage et suppression des données

Les données d'images de véhicules ou de plaques de contrôle pour lesquels la redevance aura été acquittée seront immédiatement détruites. En revanche, lorsque le logiciel identifiera une plaque de contrôle pour laquelle la redevance n'aura pas été acquittée, les données d'images seront conservées jusqu'à ce que le mandat de répression ait été exécuté en bonne et due forme. Lorsque l'identification automatique d'une plaque de contrôle ne sera pas irréfutable, les images pourront – selon la solution de contrôle adoptée – faire l'objet d'un contrôle ultérieur manuel. Il n'est actuellement pas possible de prévoir quelle sera la durée de conservation des images dans ce genre de situation. Elle ne pourra toutefois pas dépasser le délai de prescription de la poursuite prévu à l'art. 25.

Art. 23 Délégation de tâches à des tiers

Cet article garantit que les dispositions sur la protection des données s'appliqueront aussi à l'organe de perception de la redevance et aux autres tiers chargés de l'exécution de la loi.

Art. 24 Entraide judiciaire et obligation de notifier

Les dispositions de cet article correspondent à celles inscrites dans la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL).

Art. 25 Prescription de la créance fiscale

Les dispositions relatives au délai de prescription précisent qu'en l'absence de procédure pénale, la créance fiscale se prescrira par un an.

Art. 26 Voies de droit

Les décisions sujettes à recours concerneront principalement l'assujettissement à la redevance, en particulier les exceptions prévues à l'art. 4. Selon le modèle d'exécution adopté, elles seront rendues par un tiers mandaté ou par l'AFD.

Les décisions rendues en première instance par l'AFD pourront directement faire l'objet d'un recours de droit administratif. Celles rendues par l'organe de perception de la redevance, par un canton ou par un autre tiers chargé de l'exécution de la loi pourront être contestées devant l'AFD, qui les examinera et les confirmera ou les désapprouvera.

Art. 27 Contraventions

L'adoption de la vignette électronique aura pour effet de réduire l'éventail des contraventions possibles. En particulier l'infraction de falsification d'un timbre officiel de valeur (art. 245 CP)

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

ne pourra plus être commise, ni celle d'apposition non conforme de la vignette sur le véhicule.

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, le contrevenant devra payer une amende de 200 francs et s'acquitter en sus du montant de la redevance.

Art. 28 Poursuite pénale par l'AFD

La poursuite pénale par les cantons sera supprimée. Compte tenu de la charge financière importante liée à l'équipement nécessaire, il n'est pas certain que des tâches soient déléguées aux autorités cantonales. À la différence de la perception de la redevance (art. 12 et 13) et du contrôle (art. 15), le jugement et la poursuite des contraventions ne pourront pas être délégués à des tiers. Afin de décharger l'AFD, il devra cependant être possible de leur déléguer, par contrat, l'exécution de la poursuite pénale selon la procédure de l'amende d'ordre. La procédure simplifiée conforme à la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0) sera remplacée par la procédure de l'amende d'ordre¹².

Art. 29 Prescription

Le délai de prescription sera de trois ans. Il tient compte du fait que la Suisse peut être traversée en peu de temps et que des assujettis pourraient se risquer à le faire sans s'acquitter de la redevance. Avec ce délai de prescription, ces contraventions pourront être réprimées lors d'une entrée ultérieure dans le pays.

Art. 30 Exécution

Le Conseil fédéral devra avoir à l'avenir également la compétence de conclure des accords internationaux visant à assurer l'exécution de la LVA. Sont envisageables en particulier des accords bilatéraux réglant le recouvrement des amendes à l'étranger. La Suisse est déjà liée à certains États étrangers par divers accords et traités internationaux sur l'entraide judiciaire et la coopération policière.

Art. 31 Indemnisation

Il appartiendra au DFF de fixer le montant de l'indemnisation des services chargés de l'exécution de la loi. À cette question est liée celle de l'appel d'offres, dans la mesure où les prestations concernées seront soumises au droit des marchés publics et ne seront pas acquises auprès des cantons, ni auprès d'installations de la Confédération.

Art. 32 Abrogation et modification d'autres actes

Loi sur les amendes d'ordre (LAO) – art. 3, al. 2

Par analogie avec les contrôles de vitesse, une adaptation s'impose, de manière à ce que les infractions constatées au moyen d'une installation de contrôle automatique puissent être réprimées selon la procédure de l'amende d'ordre, en particulier pour les véhicules immatriculés à l'étranger.

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

Conformément à l'art. 3, al. 2, P-LVA, la redevance pour l'utilisation des routes nationales ne s'appliquera pas aux véhicules soumis à la LRPL. Pour pouvoir éliminer automatiquement les images de ces véhicules obtenues lors des contrôles vidéo, le système de contrôle devra disposer des données de la totalité de leurs plaques de contrôle. L'art. 18a LRPL constitue la base légale exigée par l'art. 19 P-LVA pour cette collecte de données.

¹² FF 2016 1867

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Loi fédérale sur la circulation routière (LCR) – art. 89e

Pour assurer la perception de la redevance et le contrôle, le service compétent devra avoir la possibilité d'accéder aux données des systèmes informatiques des services cantonaux des automobiles. L'adaptation proposée de la LCR (art. 89e, let. k) vise à créer la base légale que l'art. 19 P-LVA exige à cet effet. De plus, étant donné que cette base légale fait actuellement défaut pour la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds, cette lacune sera comblée par un complément apporté à l'art. 89e, let. b.

Art. 33 Dispositions transitoires

Al. 1: Cet alinéa garantira que lors du passage à l'enregistrement électronique de l'acquittement de la redevance, les assujettis pourront utiliser la dernière vignette autocollante acquise aussi longtemps que si cette dernière avait été maintenue. Idéalement, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi devrait avoir lieu un 1^{er} décembre, de manière à assurer une transition aussi douce que possible et à ne pas subir de pertes de recettes.

Al. 2: Cette disposition garantira que la perception de la redevance sera assurée dans tous les cas. Si la mise en œuvre ou l'exploitation du système électronique devait se heurter à des difficultés inattendues, elle permettra de maintenir ou de revenir temporairement au système actuel.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Pour le Conseil fédéral, l'adoption de la vignette électronique présente deux aspects de première importance sur le plan financier.

Premièrement, l'adoption de la vignette électronique ne doit pas entraîner d'augmentation de la redevance annuelle. Le Conseil fédéral entend respecter ainsi la volonté du peuple suisse, qui a refusé la redevance augmentée à 100 francs proposée en 2013.

Deuxièmement, l'adoption de la vignette électronique ne doit pas avoir d'incidence sur les recettes. Le Conseil fédéral n'a pas pour objectif d'obtenir une augmentation ou une diminution des recettes de la redevance.

Pour pouvoir maintenir le montant actuel de 40 francs de la redevance, il est essentiel d'éviter tout fractionnement temporel. Proposer des vignettes dites de courte durée tout en maintenant le montant de la redevance annuelle inchangé se traduirait inévitablement par une diminution des recettes. Compenser cette diminution pour éviter toute incidence du changement de système sur les recettes ne serait alors possible qu'en augmentant la redevance annuelle. Si le prix de la redevance de courte durée était fixé à 20 francs, il faudrait augmenter la redevance annuelle de 16 francs pour obtenir les mêmes recettes qu'aujourd'hui.

Coûts d'investissement

L'adoption de la vignette électronique nécessitera de créer et de développer une infrastructure informatique appropriée. L'exploitant devra acquérir et mettre en œuvre un système informatique à même d'enregistrer les assujettis à la redevance et/ou d'assurer le contrôle automatique de l'acquittement de cette dernière. Pour assurer une couverture du réseau autoroutier adaptée aux risques, il faudrait prévoir environ 50 points de contrôle. Les quelque 50 à 75 millions de francs d'investissements qu'il y a lieu de budgéter à cet effet ne tiennent pas compte des économies qui pourraient résulter de l'utilisation partagée de certaines infrastructures déjà en place pour la RPLP (installations de contrôle) ainsi que de l'utilisation d'appareils mobiles.

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

De plus, pour assurer les échanges de données avec les services cantonaux des automobiles, il faudra réaliser une interface avec le registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules (MOFIS/SIAC). En cas d'exécution par l'AFD, le nouveau système informatique (matériel et logiciels) devra être intégré à son architecture informatique, qui est en cours de modernisation, et coordonné avec la prochaine transformation de l'AFD, qui inclut le renouvellement intégral de son environnement informatique (programme DaziT¹³). Le cas échéant, l'AFD demandera en temps utile un crédit d'engagement pour ses investissements dans les installations et les systèmes informatiques nécessaires. Les coûts d'investissement, comme les coûts d'exploitation, seront imputés sur le produit de la redevance.

Coûts d'exploitation

L'utilisation accrue de plaques interchangeables et l'éventuelle réduction de la redevance pour les motocycles et les remorques se traduiront par une perte de recettes d'environ 28 millions de francs, qui pourra cependant être compensée par la diminution des coûts d'exploitation et par celle des abus qui résulteront du changement de système.

Modèle Montants en francs suisses	Une année	Coûts d'exploitation ¹⁴	Diminution des abus	Diminution des recettes liées aux plaques interchangeables ¹⁵	Tarifs spéciaux		Recettes nettes	Effet sur le montant de la redevance annuelle
					Motocycles	Remorques		
Vignette autocollante	40.00	- 48 millions					336 millions	
Vignette électronique avec tarif spécial pour motocycles et remorques	40.00	- 35 millions	26,4 millions	- 17,2 millions	- 7 millions	- 3,7 millions	Max. 347 millions	- 1.15

Le montant des coûts d'exploitation varie d'environ 5 millions de francs selon le modèle d'exécution choisi et les charges de personnel prévues au niveau de la Confédération (cf. ch. 3.1.2 ci-après).

¹³ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-65675.html>

¹⁴ Les coûts d'exploitation devraient se situer entre 30 et 35 millions de francs. Pour ne pas risquer de pertes de recettes, on a effectué les calculs sur la base du modèle le plus coûteux.

¹⁵ Le calcul de la diminution des recettes a été effectué en multipliant le nombre de jeux de plaques interchangeables (430 000) par le prix de la vignette annuelle (40 francs).

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

	Vignette autocollante	Vignette électronique			
		Exécution par Confédération – encaissement indigènes par cantons	Exécution + encaissement par Confédération / Autoenregistrement	Exécution par tiers (si possible) – encaissement par cantons	Exécution par Confédération – encaissement par tiers / Autoenregistrement
Recettes brutes	385 millions	385 millions	385 millions	385 millions	385 millions
Charges					
<i>Indemnisation AFD</i>	<i>(9,62 millions)</i>	<i>(9,62 millions)</i>	<i>(9,62 millions)</i>	<i>(9,62 millions)</i>	<i>(9,62 millions)</i>
- Tâches administratives		1,3 million	2,1 millions	1,2 million	1,2 million
- Contrôle des vignettes à la frontière		3,2 millions	3,2 millions	1,6 million	1,6 million
- Contrôle des vignettes par des tiers	<i>(2,0 millions)¹⁾</i>	2,0 millions	2,0 millions	4,0 millions	4,0 millions
- Contrôle ultérieur des images		0 - 3,0 millions ²⁾	0 - 3,0 millions ²⁾	<i>(0 - 3,0 millions²⁾)³⁾</i>	<i>(0 - 3,0 millions²⁾)³⁾</i>
<i>(Coûts effectifs DFF)</i>		<i>(6,5 - 9,5 millions)</i>	<i>(7,3 - 10,3 millions)</i>	<i>(6,8 - 9,8 millions)</i>	<i>(6,8 - 9,8 millions)</i>
<i>Indemnisations</i>	<i>(37,23 millions)</i>				
- Partenaires de distribution	34,77 millions	--,--	--,--	--,--	--,--
- Vente de vignettes par des tiers	2,46 millions				
- Enregistrement indigènes par SAN	--,--	6,2 millions	--,--	6,2 millions	--,--
- Livraison des données SAN	--,--	--,--	1,0 million	--,--	1,0 million
Taxes de transactions cartes de crédit	--,--	3,7 millions	3,7 millions	3,7 millions	3,75 millions
Coûts de production	1,25 million	--,--	--,--	--,--	--,--
Amortissements des installations	--,--	10,0 millions	10,0 millions	10,0 millions	10,0 millions
Maintenance	--,--	5,0 millions	5,0 millions	5,0 millions	5,0 millions
Réserve	--,--	1,0 million	1,0 million	1,0 million	1,0 million
Total des coûts de perception	48,11 millions	32,4 - 35,4 millions	28 - 31 millions	32,7 - 35,7 millions	27,5 - 30,5 millions
Produits nets 2016⁴⁾	338 millions	339,6 - 342,6 millions	344 - 347 millions	339,3 - 342,3 millions	344,5 - 347,5 millions

¹⁾ N'est pas appliqué actuellement. ²⁾ Dépend de l'évaluation des risques et de la conception. ³⁾ Service externe ⁴⁾ Les chiffres utilisés dans le rapport sur la vignette électronique sont ceux de 2015.

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Depuis son adoption en 1985, la redevance pour l'utilisation des routes nationales est perçue par l'AFD. Celle-ci est responsable de l'achat de la vignette, de sa distribution à l'étranger et à la frontière, ainsi que des contrôles frontaliers. La distribution et les contrôles à l'intérieur du pays incombent par contre aux cantons. L'AFD consacre actuellement 26 équivalents plein temps (EPT) à l'exécution de ces tâches. S'y ajoutent les auxiliaires externes affectés à la distribution de la vignette aux principaux postes-frontière, qui représentent entre 20 et 30 EPT. De plus, afin de décharger davantage encore les bureaux de douane, en particulier les bureaux de douane autoroutiers, il est prévu que les auxiliaires externes y soient affectés non seulement à la vente des vignettes, mais également au contrôle et à la répression, selon la procédure simplifiée, des véhicules sortants du pays. La procédure d'appel d'offres nécessaire à cet effet est en cours.

Avec la vignette électronique, les ressources en personnel seront affectées à des tâches non plus de distribution et de vente, comme c'est actuellement le cas pour la vignette autocollante, mais, d'une part, à la répression principalement des fraudeurs étrangers et, d'autre part, en fonction de la densité des contrôles effectués, à l'examen des données de contrôle (contrôle ultérieur des images). En cas d'externalisation de l'exploitation du système de contrôle automatique et du contrôle ultérieur des images – grand consommateur de ressources humaines – à un prestataire privé et de maintien de l'assistance aux tiers dans le domaine du contrôle, l'actuel besoin de postes de l'AFD (26 EPT) devrait suffire et pourra être redéfini en fonction de la densité souhaitée des contrôles. Si par contre il devait s'avérer impossible d'externaliser l'exploitation et le contrôle ultérieur des images ainsi que le soutien aux contrôles, il faut s'attendre à des besoins supplémentaires en personnel de l'ordre de 40 postes au plus, selon les risques pris en considération et la conception du système. En cas d'externalisation, il faut prévoir un changement de profil des postes. Il s'agira en effet non plus de tâches logistiques, mais d'activités de surveillance confiées à un exploitant privé, dont le personnel devra disposer des connaissances nécessaires en matière de comptabilité et de contrôle de gestion.

Dans le cadre de la délégation de compétences au Conseil fédéral, plusieurs solutions sont envisageables, avec chacune ses conséquences spécifiques sur l'effectif et, si des tiers sont mandatés, sur la charge financière. Les quatre solutions détaillées dans les pages qui suivent correspondent aux solutions selon les coûts d'exploitation présentées dans le tableau qui précède. Les chiffres indiqués résultent d'estimations sommaires des coûts et des charges de personnel.

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Exécution par la Confédération – encaissement pour les véhicules indigènes par les cantons

Si la Confédération reste compétente pour l'intégralité des tâches en relation avec l'exécution de la vignette électronique, il en découlera un changement des profils d'exigences. D'un côté, les postes et les travaux liés à la vente des vignettes disparaîtront entièrement. De l'autre, des postes au profil d'exigences peu élevé seront créés. Ils comporteront des tâches consistant principalement à assurer le traitement ultérieur des images non lisibles par ordinateur et à déterminer si le véhicule concerné est régulièrement enregistré ou s'il est en contre-ventilation. La suppression des contrôles de police à l'intérieur du pays sera compensée par dix postes supplémentaires affectés aux contrôles à la frontière. Diverses autres activités devraient en outre entraîner une légère augmentation des charges de personnel (de quatre à neuf postes), répartie sur différents services. Au suivi de la LVA et de ses dispositions d'exécution, tel qu'il est déjà assuré aujourd'hui, s'ajouteront le traitement des recours et des procédures pénales ainsi que le suivi des affaires informatiques et des appels d'offres. Il convient en outre de ne pas sous-estimer la charge de travail qu'occasionnera le suivi des clients, qui devrait être plus important avec le système électronique qu'avec la vignette autocollante. Enfin, les cantons devront être indemnisés pour leurs prestations.

État actuel

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.*	Nombre de postes
DFF	Vente de vignettes par des tiers	2,4 millions	
DFF	Contrôle des vignettes par des tiers	2,0 millions	
DFF	Contrôles à la frontière	2,2 millions	22
DFF	LVA / OVA / Logistique	0,6 million	4
Total		7,2 millions	26

Économies

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.*	Nombre de postes
DFF	Vente de vignettes par des tiers	2,4 millions	
DFF	Contrôle des vignettes par des tiers	0	0
DFF	Contrôles à la frontière	0	0
DFF	LVA / OVA / Achats / Informatique / Recours / Répression / Encaissement d'amendes	0	0

Nouvelle dépenses / dépenses supplémentaires

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.	Nombre de postes
DFF	Contrôle ultérieur des images de plaques de contrôle non identifiables ¹⁶	0 - 3,0 millions	0 - 40
DFF	Contrôles à la frontière	1,0 million	10
	LVA / OVA / Achats / Informatique / Recours / Répression / Encaissement d'amendes	0,75 million	5

Total

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.*	Nombre de postes
DFF		6,55 - 9,55 millions	41 - 81

* Sans les coûts des postes de travail

¹⁶ Variable en fonction de la conception pratique du modèle de contrôle et de la prise en compte des risques

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Exécution et encaissement par la Confédération – autoenregistrement des indigènes et des étrangers

Cette solution, à la différence de la précédente, prévoit que l'enregistrement et l'encaissement seront assurés par la Confédération – et non par les cantons – également pour les véhicules indigènes. Les charges n'augmenteront cependant aussi que d'environ cinq postes, car les assujettis, tant indigènes qu'étrangers, devront s'enregistrer eux-mêmes. Cela devrait toutefois entraîner une augmentation des demandes de renseignements auprès de la Confédération. L'indemnisation des cantons sera minime, car elle ne couvrira que la transmission des données des détenteurs, et non les prestations d'encaissement.

État actuel

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.*	Nombre de postes
DFF	Vente de vignettes par des tiers	2,4 millions	
DFF	Contrôle des vignettes par des tiers	2,0 millions	
DFF	Contrôles à la frontière	2,2 millions	22
DFF	LVA / OVA / Logistique	0,6 million	4
Total		7,2 millions	26

Économies

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.*	Nombre de postes
DFF	Vente de vignettes par des tiers	2,4 millions	
DFF	Contrôle des vignettes par des tiers	0	0
DFF	Contrôles à la frontière	0	0
DFF	LVA / OVA / Achats / Informatique / Recours / Répression / Encaissement d'amendes	0	0

Nouvelle dépenses / dépenses supplémentaires

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.	Nombre de postes
DFF	Contrôle ultérieur des images de plaques de contrôle non identifiables ¹⁷	0 - 3,0 millions	0 - 40
DFF	Contrôles à la frontière	1,0 million	10
DFF	LVA / OVA / Achats / Informatique / Recours / Répression / Encaissement d'amende	1,5 million	10

Total

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.*	Nombre de postes
DFF		7,3 - 10,3 millions	46 - 86

* Sans les coûts des postes de travail

¹⁷ Variable en fonction de la conception pratique du modèle de contrôle et de la prise en compte des risques

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Exécution par des tiers (si possible) – encaissement pour les véhicules indigènes par les cantons

Une autre solution possible consiste à combiner l'enregistrement et l'encaissement par les cantons avec l'externalisation d'un maximum de tâches à des tiers. L'encaissement par les cantons permettrait notamment de réduire au minimum le taux d'abus par les indigènes.

Si l'exécution de la LVA révisée devait reposer sur une externalisation aussi large que possible des tâches concernées à un ou plusieurs tiers, il sera possible d'économiser toutes les charges liées à la vente. Si les contrôles sont également externalisés à des tiers, l'AFD n'aura plus qu'à se tenir à disposition en arrière-plan et à offrir son soutien dans les cas difficiles ou dans les affaires prioritaires. Il faut prévoir 16 EPT à cet effet. Le contrôle ultérieur des images n'aura pas d'effet sur le crédit du personnel et ne grèvera les comptes qu'en tant que charge financière de perception. Des charges découleront principalement de la coordination et de la surveillance des prestataires de services externes, d'où la nécessité de budgéter quatre postes supplémentaires. Avec cette solution, l'exécution de la LVA révisée sera donc possible moyennant la planification de quatre EPT.

État actuel

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.*	Nombre de postes
DFF	Vente de vignettes par des tiers	2,4 millions	
DFF	Contrôle des vignettes par des tiers	2,0 millions	
DFF	Contrôles à la frontière	2,2 millions	22
DFF	LVA / OVA / Logistique	0,6 million	4
Total		7,2 millions	26

Économies

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.	Nombre de postes
DFF	Vente de vignettes par des tiers	2,4 millions	
DFF	Contrôle des vignettes par des tiers	0	0
DFF	Contrôles à la frontière	0,6 million	6
DFF	LVA / OVA / Recours	0	0

Nouvelle dépenses / dépenses supplémentaires

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.	Nombre de postes
DFF	Service externe; contrôle ultérieur des images ¹⁸	0 - 3,0 millions	
DFF	Contrôle des vignettes par des tiers	2,0 millions	
DFF	LVA / OVA / Achats / Informatique / Surveillance	0,6 million	4

Total

Département	Frais de personnel Fr.*	Nombre de postes
DFF	6,8 - 9,8 millions	24

* Sans les coûts des postes de travail

¹⁸ Variable en fonction de la conception pratique du modèle de contrôle et de la prise en compte des risques

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Exécution par la Confédération – encaissement par des tiers, avec autoenregistrement des indigènes et des étrangers

Avec cette quatrième solution, la Confédération n'aura de compétences en relation avec l'exécution de la redevance pour l'utilisation des routes nationales qu'en matière de législation, d'achats, de surveillance et de contrôle à la frontière. Les achats et l'exploitation liés à l'enregistrement, à l'encaissement, au contrôle et à la répression des assujettis indigènes et étrangers seront l'affaire des tiers mandatés. Du point de vue des charges de personnel de la Confédération, cette solution est identique à la précédente. Il faut cependant partir du principe que l'utilisation d'un système pour l'enregistrement et l'encaissement des véhicules aussi bien indigènes qu'étrangers influencera notablement les coûts d'investissement et d'exploitation.

État actuel

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.*	Nombre de postes
DFF	Vente de vignettes par des tiers	2,4 millions	
DFF	Contrôle des vignettes par des tiers	2,0 millions	
DFF	Contrôles à la frontière	2,2 millions	22
DFF	LVA / OVA / Logistique	0,6 million	4
Total		7.2 Mio.	26

Économies

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.*	Nombre de postes
DFF	Vente des vignettes par des tiers	2,4 millions	
DFF	Contrôle des vignettes par des tiers	0	0
DFF	Contrôles à la frontière	0	0
DFF	LVA / OVA / Achats / Informatique / Recours / Répression / Encaissement d'amendes	0	0

Nouvelle dépenses / dépenses supplémentaires

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.	Nombre de postes
DFF	Contrôle ultérieur des images de plaques de contrôle non identifiables ¹⁹	0 - 3,0 millions	
DFF	Contrôles à la frontière	2,0 millions	
	LVA / OVA / Achats / Informatique / Recours / Répression / Encaissement d'amendes	0,6 million	4

Total

Département	Brève description	Frais de personnel Fr.*	Nombre de postes
DFF		6,8 - 9,8 millions	24

* Sans les coûts des postes de travail

¹⁹ Variable en fonction de la conception pratique du modèle de contrôle et de la prise en compte des risques

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

3.2 Conséquences pour les cantons

Les charges occasionnées aux cantons par la distribution de la vignette autocollante disparaîtront, de même que l'indemnisation correspondante.

La suppression des tâches de contrôle et de répression allégera la charge de travail des polices cantonales. Dans le même temps, les recettes des amendes disparaîtront, ce qui représentera un manque à gagner de quelque 3,8 millions de francs pour les cantons.

Si l'encaissement de la redevance pour les véhicules indigènes devait être assuré par les cantons, la Confédération les indemniserait en conséquence.

3.3 Conséquences économiques

Il n'y aura pas de conséquences particulières pour l'économie. Le projet se traduira uniquement par une modernisation de la méthode de perception. La densification des contrôles devrait entraîner une diminution des abus et par conséquent un respect accru de l'assujettissement à la redevance.

Étant donné que le montant de la redevance annuelle sera maintenu à son niveau actuel, la charge pesant sur les assujettis restera inchangée. La vignette autocollante étant liée au véhicule, les assujettis détenteurs de véhicules à plaques interchangeables doivent actuellement s'acquitter de la redevance pour chaque véhicule concerné. Avec la vignette électronique, l'enregistrement sera lié à la plaque de contrôle, si bien qu'ils ne devront s'acquitter plus que d'une seule redevance, valable pour la plaque, autrement dit pour tous les véhicules concernés. On estime que les détenteurs de plaques interchangeables économiseront ainsi quelque 17 millions de francs au total.

Le passage à la vignette électronique aura des conséquences pour les employés des acteurs économiques actuellement chargés de produire ou de distribuer la vignette autocollante. Ces tâches essentiellement logistiques disparaîtront sans être remplacées par d'autres, car les assujettis indigènes pourront s'acquitter de la redevance en même temps que l'impôt sur les véhicules automobiles. Quant aux détenteurs étrangers, ils pourront enregistrer leur plaque de contrôle ou leur véhicule directement sur Internet, moyennant l'acquittement de la redevance.

De nouvelles tâches devront cependant être remplies, liées au contrôle ultérieur des images de plaques de contrôle non lisibles automatiquement. Il est prévu de ne pas les confier à du personnel de la Confédération, mais d'en proposer l'exécution sur le marché libre. Il en ira de même des tâches de contrôle, que le droit actuel permet cependant déjà de déléguer à des tiers.

Enfin, il faudra réaliser les installations de contrôle et en assurer la maintenance, autant de tâches qui pourront également être externalisées.

4 Relation avec le programme de la législature

Dans son programme de législature 2015 à 2019, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif d'adopter la vignette autoroutière électronique. Il a l'intention moderniser et d'assouplir, dès 2020, le système de perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, afin de l'adapter aux possibilités techniques actuelles. Pour ce faire, il envisage de remplacer la vignette autocollante par une vignette électronique (y compris une vignette de courte durée).

L'adoption de la vignette électronique ressort également à la mise en œuvre de la stratégie suisse de cyberadministration²⁰, que le Conseil fédéral a adoptée en 2007 et qui fait elle-même partie intégrante de la stratégie «Suisse numérique» d'avril 2016²¹. Avec la vignette électronique, la Confédération concrétise dans un nouveau domaine l'idée directrice sur laquelle repose la stratégie suisse de cyberadministration: fournir des prestations publiques transparentes, avantageuses et entièrement électroniques à la population, à l'économie et à l'administration. L'achat de la vignette électronique, autrement dit l'acquiescement de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, pourra être effectué par les assujettis indigènes ou étrangers à l'aide de tous les terminaux, fixes ou mobiles, conformément à l'objectif «Orientation vers les prestations» formulé dans la stratégie (objectif 1). De plus, la perception de la redevance par les cantons pour les véhicules indigènes s'inscrit dans le cadre de l'utilisation multiple et durable des solutions mises en œuvre (objectif 4), pour autant que les cantons assurent la taxation par voie électronique.

La stratégie «Suisse numérique» prescrit quant à elle, sous le thème des infrastructures et de l'environnement, que la mobilité en Suisse doit être intelligente, interconnectée et au service de l'homme. Enfin, la vignette électronique permet d'offrir par voie électronique un important élément de la formation du prix de la mobilité routière individuelle (Concepts ITS-CH 2025/2030 – postulat 12 «Financement»)²².

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

L'art. 86, al. 2, Cst. donne à la Confédération la compétence de prélever une redevance pour l'utilisation des routes nationales par les véhicules à moteur et leurs remorques qui ne sont pas soumis à la redevance sur la circulation des poids lourds. Suite à la votation populaire relative à l'arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, la base constitutionnelle de la redevance a été transférée – sans modification de son contenu – de l'art. 86, al. 2, Cst. à un nouvel article constitutionnel spécifique, l'art. 85a (entrée en vigueur prévue le 1^{er} janvier 2018).

5.2 Rapports avec le droit européen

Actuellement, sept États membres de l'Union européenne (UE) connaissent le système de la vignette pour les véhicules particuliers légers. L'UE tient beaucoup à ce que les tarifs soient conçus de façon à ne pas discriminer les utilisateurs occasionnels. Ce principe vise principalement à défendre les automobilistes provenant d'autres États, auxquels une vignette de courte durée n'est pas proposée²³ ou est proposée à un prix paraissant disproportionné par rapport à celui de la redevance annuelle. Contrairement à ce qu'elle a fait pour les poids

²⁰ <https://www.egov.ch/fr/umsetzung/e-government-strategie/>

²¹ FF 2016 3801

²² http://www.its-ch.ch/fileadmin/redacteur/pdf/Leitbild ITS-CH Landverkehr 2025_30 Kurzfassung_Web_FR.pdf

²³ Communication de la Commission relative à l'imposition aux véhicules particuliers légers de redevances nationales sur les infrastructures routières (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0199&from=DE>)

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

lourds²⁴, l'UE n'a pas édicté de prescriptions juridiques relatives à la taxation des véhicules particuliers légers pour l'utilisation de certaines infrastructures. Aussi la Commission européenne a-t-elle publié des orientations à ce sujet²⁵. Elle y recommande de prévoir également des redevances routières de courte durée et fixe le rapport acceptable entre le prix de ces dernières et celui de la vignette annuelle. Concrètement, le ratio entre le prix journalier d'une vignette de courte durée et celui d'une vignette annuelle ne devrait pas dépasser 8,2.

La modification prévue de la loi sur la vignette autoroutière ne prévoit pas d'augmentation de la redevance, mais uniquement le passage de la vignette autocollante à une forme de perception électronique. L'accord sur les transports terrestres²⁶ n'est pas concerné.

5.3 Délégation de compétences législatives

Le projet de loi contient diverses dispositions relatives à la délégation de compétences législatives, surtout dans des domaines qui sont amenés à être adaptés rapidement pour tenir compte de l'évolution de l'environnement économique. Ces compétences législatives seront déléguées aussi bien au Conseil fédéral qu'au DFF et à l'AFD.

Le projet de loi délègue des compétences législatives au Conseil fédéral dans les domaines suivants:

- réduction de la redevance pour les motocycles et les remorques (art. 7, al. 2);
- acquittement après coup de la redevance (art. 9, al. 2);
- modalités de paiement (art. 9, al. 3);
- exigences auxquelles doit satisfaire le système d'enregistrement et objet de l'enregistrement (art. 10, al. 3);
- cas dans lesquels le paiement de la redevance peut être transféré à un autre véhicule (art. 11, al. 2);
- délégation de la compétence de perception de la redevance (art. 12, al. 1);
- délégation de l'exécution des contrôles à des tiers ou aux cantons (art. 15, al. 2);
- exigences auxquelles doit satisfaire le système de surveillance nécessaire à l'exécution des contrôles (art. 15, al. 4);
- contenus détaillés du système d'information (art. 18, al. 4);
- délégation de la poursuite pénale selon la procédure simplifiée à des tiers (art. 28, al. 4);
- dispositions précisant les modalités d'exécution (art. 30, al. 1 et 2).

Le projet de loi délègue des compétences législatives au DFF dans les domaines suivants:

- indemnisation de la perception de la redevance (art. 31).

²⁴ Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (directive Eurovignette).

²⁵ Orientations de la Commission européenne relatives aux systèmes de tarification routière (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-471_fr.htm)

²⁶ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (RS **0.740.72**)

5.4 Protection des données

5.4.1 Lieu de codification

En ce qui concerne les dispositions relatives à la protection des données, les actes devant être exécutés par l'AFD renvoient généralement au droit douanier. Cette approche serait également envisageable en relation avec la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Toutefois, au moment de la rédaction du présent rapport explicatif, le rôle de l'AFD dans l'exploitation du système et dans la perception de la redevance n'est pas encore défini. De plus, la réglementation de la protection des données dans la nouvelle LVA intéresse particulièrement les milieux politiques et la société. Régler ces dispositions dans une ordonnance par un simple renvoi au droit douanier serait prendre le risque d'escamoter une discussion pourtant nécessaire lors de la procédure de consultation et devant le Parlement.

5.4.2 Champ d'application de la protection des données

En l'état de la technique, il faut partir du principe que l'acquittement de la redevance sera lié à la plaque de contrôle. Or, les données des plaques de contrôle ne sont pas considérées comme sensibles au sens de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1). En relation avec la perception de la vignette électronique, des données personnelles seront saisies en particulier dans les domaines suivants:

- enregistrement
- contrôles par caméras vidéo
- communication de données à des tiers

Lors de l'**enregistrement**, seront relevées les données des plaques de contrôle, avec la durée de validité de la vignette, pour les véhicules autorisés à utiliser les routes nationales soumises à la redevance. Pour les véhicules indigènes, ces données sont régulièrement saisies par les cantons lors de la mise en circulation des véhicules. Comme c'est déjà le cas en relation avec la RPLP, l'AFD pourra accéder à ces données et, si nécessaire, les traiter. Les données fournies par les utilisateurs étrangers pourront également être traitées et, si elles sont erronées, corrigées par l'AFD.

En l'état de la technique, les **contrôles** visant à garantir la perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales seront vraisemblablement effectués à l'aide de caméras vidéo installées en certains endroits du réseau routier soumis à la redevance. Contrairement aux poids lourds, les voitures de tourisme ne sont pas équipées d'appareils d'enregistrement qui communiquent avec des radiobalises, ce qui n'est de toute façon pas nécessaire dans le cas d'une redevance forfaitaire. Il ne faut pas non plus compter sur une large diffusion de véhicules capables de communiquer dans un proche avenir. Les images obtenues à l'aide des caméras vidéo seront enregistrées et comparées aux données des plaques autorisées. Les données s'avérant identiques seront effacées immédiatement. Les données des plaques que le système ne parviendra pas à associer de façon irréfutable avec un détenteur feront l'objet de vérifications plus approfondies. S'il en ressort qu'une vignette électronique valable a été acquise, les données seront également effacées. Quant aux données restantes, elles seront encore traitées et reliées aux données personnelles, pour servir de base à une amende.

Si les contrôles par caméra révèlent que des plaques de contrôle indigènes ne donnent pas droit à l'utilisation des routes nationales, les coordonnées des détenteurs s'obtiendront dans le registre MOFIS/SIAC, par la procédure d'appel prévue. Pour ce qui est des détenteurs étrangers, les fraudeurs seront enregistrés et pourront être sanctionnés d'une amende lors de leur sortie du pays ou d'une prochaine entrée en Suisse. Les données des contrevenants seront conservées pendant trois ans au plus (délai de prescription).

Il n'est pas prévu de **transmettre des données à des tiers**, sous réserve des injonctions judiciaires. Au demeurant, vu que les données d'images et de contrôle des utilisateurs régulièrement enregistrés dans le système seront écrasées sitôt après le passage devant une caméra, toute transmission de ces données est pratiquement exclue.

Révision de la loi sur la vignette autoroutière

Les dispositions pertinentes de la loi sur la protection des données ainsi que de son ordonnance d'exécution seront respectées comme pour les systèmes analogues existants (p. ex. RPLP ou contrôle de vitesse par tronçon).