03.065

**Message
concernant la loi fédérale sur la perception d'émoluments
et de taxes dans les domaines d'activité du DETEC**

du 22 octobre 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet de loi sur la perception d'émoluments et de taxes dans les domaines d'activité du DETEC.

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

22 octobre 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

En révisant plusieurs ordonnances sur les émoluments du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, force a été de constater que dans certains domaines d'activité, les ordonnances ne reposaient pas sur une base légale formelle suffisante.

Sous la forme d'une modification collective, le présent projet constitue la base légale formelle requise. Il regroupe les adaptations des lois sur les chemins de fer, le transport de voyageurs, l'aviation, les installations de transport par conduites et les installations électriques.

Message

1 Généralités

1.1 Situation initiale

1.1.1 Taxes prélevées dans les domaines d'activité du DETEC

Plusieurs taxes sont perçues dans les domaines d'activité du DETEC. Outre des émoluments, il s'agit des émoluments de régate, des redevances de monopole ou de concession comme celles prélevées au titre du transport des voyageurs ou des concessions de route dans le secteur de l'aviation ainsi que des taxes de surveillance dans les secteurs ferroviaire et aérien.

Alors que les taxes de régate, de monopole et de concession sont des taxes classiques, il est nécessaire de préciser la notion de taxe de surveillance. On ne peut financer à l'aide d'émoluments des tâches générales de surveillance comme l'échange d'informations avec des autorités de surveillance étrangères, le suivi des nouvelles tendances dans le domaine, l'élaboration d'études du marché ou l'organisation de journées d'information. Ces tâches ne peuvent être imputées de manière individuelle aux personnes et sociétés soumises à la surveillance. Du reste, les coûts en résultant sont aussi trop élevés pour être pris en compte dans le calcul des émoluments et facturés de manière globale au titre de frais généraux de l'autorité en charge du dossier. Partant, il n'est possible d'améliorer le degré de couverture des coûts qu'en prélevant un forfait annuel en sus des émoluments. Les organismes surveillés s'en acquittent, indépendamment du fait qu'ils aient sollicité un service de l'autorité de surveillance. Nous désignons ces forfaits annuels comme des taxes de surveillance lorsqu'ils doivent être payés par les personnes soumises à une surveillance étatique afin de financer des frais de surveillance généraux qui ne peuvent pas être couverts par des émoluments.

1.1.2 Exigences concernant les bases légales

La perception d'émoluments et de taxes requiert en principe une base légale formelle. Celle-ci doit déterminer le cercle des entreprises assujetties, l'objet et le calcul du montant de la taxe (art. 164, al. 1, let. d, Cst). Selon le genre de taxe, les exigences concernant les bases légales peuvent être abaissées conformément à la pratique et à la doctrine. Dans la mesure où des principes constitutionnels, plus particulièrement les principes de la couverture des coûts et de l'équivalence permettent de vérifier une taxe, la loi peut alors se limiter en vertu de la pratique en cours à mentionner simplement la compétence de prélever une taxe, le montant de celle-ci étant fixé au niveau de l'ordonnance. Tel est notamment le cas des taxes causales fixées en fonction des coûts comme les émoluments et certaines redevances d'utilisation.

Au niveau des taxes de régate, de monopole et de concession, la portée de ces deux principes (couverture des coûts et équivalence) est relative étant donné qu'il est admis dans la pratique que ces taxes peuvent aussi rapporter un revenu supplémen-

taire; on ne peut continuer dans ce cas d'accomplir l'exigence d'une base légale formelle. Il faut bien au contraire énoncer à l'échelon d'une loi formelle les principes réglant l'objet taxé et le calcul de la taxe.

On ne peut se référer au principe de l'équivalence pour vérifier la taxe de surveillance, étant donné que l'activité officielle financée de la sorte ne peut être ventilée entre les différentes personnes assujetties. Il incombe donc au législateur de peser concrètement les intérêts, c'est-à-dire d'évaluer l'adéquation du prélèvement et de définir lui-même les éléments essentiels de telles taxes, compte tenu de la marge de manœuvre ainsi disponible. Le sujet de la taxe de surveillance annuelle, son objet et son mode de calcul, pour autant que ce dernier ne découle pas déjà de la définition des deux précédents, doivent être déterminés dans la loi formelle (cf. JAAC 64 (2000) n° 25, p. 362 ss). Le règlement des modalités comme le détail des coûts que la taxe doit couvrir et le calcul du montant absolu peuvent être précisés au niveau de l'ordonnance. Concernant l'objet et le mode de calcul, nous vous prions de vous rapporter aux explications relatives aux différentes dispositions légales.

1.2 Mesures nécessaires

Lors de l'adaptation d'ordonnances sur les émoluments dans les domaines d'activité du DETEC, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a signalé que les exigences précitées ne sont pas toujours entièrement satisfaites. Un avis de droit de l'OFJ, publié dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, aborde les questions des exigences en matière de base constitutionnelle ou de base légale pour les taxes forfaitaires dans le domaine de la surveillance des banques et des assurances privées (JAAC 64.25). Le DETEC en a déduit que les bases légales formelles lui permettant de prélever des taxes dans ses domaines d'activité étaient parfois insuffisantes et que des mesures s'imposaient. Il s'agit notamment de créer les bases légales pour percevoir des taxes de surveillance.

1.3 Projet de loi

Il s'agit d'un projet de nouvelle loi fédérale sur la perception d'émoluments et de taxes dans les domaines d'activité du DETEC. Cette loi contient uniquement des modifications de lois fédérales existantes et ne prévoit pas de nouveaux émoluments. Le présent message porte sur la modification de la loi sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101), de la loi sur le transport de voyageurs (LTV; RS 744.10), de la loi sur l'aviation (LA; RS 748.0), de la loi sur les installations de transport par conduites (LITC; RS 746.1) et de la loi sur les installations électriques (LIE; RS 730.0). Les autres lois régissant les domaines d'activité du DETEC satisfont déjà aux exigences en matière de base légale formelle.

En principe, une formulation uniforme a été choisie pour toutes les lois. Des divergences apparaissent lorsqu'il a fallu trouver des solutions spécifiques aux domaines concernés (cf. partie spéciale, explications relatives aux différentes lois). Les dispositions définissent le principe du régime des émoluments perçus pour la surveillance exercée par une autorité, les principes de calcul ainsi que la compétence du Conseil fédéral à régler les modalités au niveau de l'ordonnance.

1.4 Renoncement à une consultation

Une procédure de consultation conformément à l'art. 1 de l'ordonnance du 17 juin 1991 sur la procédure de consultation (RS 172.062) n'a pas eu lieu. Conformément à l'al. 2, let. b, de ladite disposition, une telle procédure est uniquement organisée pour les projets d'une portée considérable sur le plan politique, économique, financier ou culturel. Le projet de base légale formelle pour la perception d'émoluments et de taxes ne revêt pas une telle importance, d'autant que ces émoluments sont déjà perçus aujourd'hui.

2 Partie spéciale: Explications relatives aux dispositions des différentes lois à adapter

Les dispositions d'une teneur identique ne seront commentées qu'une seule fois.

2.1 Loi sur les chemins de fer

La modification proposée de la loi sur les chemins de fer donne à l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les émoluments de l'Office fédéral des transports une base légale formelle irréfutable.

Art. 10a

Les émoluments et les taxes sont calculés sur la base des coûts de l'autorité de surveillance. La taxe est perçue en fonction de critères, comprenant également la taille et la capacité économique d'une entreprise. Au niveau de l'ordonnance, le Conseil fédéral aura la possibilité de régler les modalités de la taxe en fonction du domaine concerné: chemins de fer, navigation, installations de transport à câble ou entreprises concessionnaires de trolleybus ou d'autobus.

Art. 94 et 95

Adaptations rédactionnelles découlant du nouvel art. 10a.

2.2 Loi sur le transport de voyageurs

Art. 2d

Cette disposition constitue la base légale permettant de percevoir une taxe liée à l'octroi d'un droit de transport. Le cercle des entreprises assujetties est différent de celui régi par la loi sur les chemins de fer, dans la mesure où seules les entreprises titulaires d'un droit de transport sont concernées.

Le montant de la taxe varie également en fonction du moyen de transport et de la taille de l'entreprise.

Art. 15a

Cette disposition constitue la base légale générale pour la perception d'émoluments liés aux prestations fournies ou aux décisions prises en vertu de la loi sur le transport de voyageurs.

2.3 Loi sur l'aviation

Art. 6b

Cf. commentaire de l'art. 10a de la loi sur les chemins de fer.

Art. 32a

Conformément à la disposition de la loi sur le transport de voyageurs, il est également possible dans le domaine de l'aviation de percevoir une taxe pour l'octroi d'un droit de transport. Celle-ci est aussi calculée en fonction de la capacité économique de l'entreprise, évaluée sur la base du nombre de passagers et des tonnes de fret.

Art. 36a^{bis}

Par analogie avec la disposition précédente, une taxe peut également être perçue pour le droit d'exploiter un aéroport. Elle dépend alors du nombre de passagers et de mouvements aériens.

2.4 Loi sur les installations de transport par conduites

Art. 20a

Cette disposition constitue la base légale pour la perception de taxes, tant pour l'activité générale de surveillance que pour l'approbation des plans. Le montant de la taxe de surveillance est calculé en fonction de la longueur du réseau de conduites de l'entreprise. Ce principe correspond à la pratique en vigueur.

2.5 Loi sur les installations électriques

Art. 26a

La formulation et les principes de perception des émoluments correspondent à ceux de la loi sur les installations de transport par conduites.

3 Conséquences pour les finances et le personnel

Les présentes adaptations n'ont de répercussions ni sur l'état du personnel, ni directement sur les finances. Ces émoluments et taxes sont pour la plupart déjà perçus aujourd'hui. Les présentes dispositions légales ne permettront pas de percevoir, à l'avenir, de nouvelles taxes ou de les adapter. En effet, d'autres dispositions devront être adoptées à cette fin au niveau de l'ordonnance.

4 Bases légales

4.1 Constitutionnalité

Selon la théorie et la pratique qui prévalent, des taxes causales telles des émoluments et des charges de préférence, ainsi que de véritables taxes d'incitation peuvent être perçues sur la base d'une compétence matérielle de la Confédération (perception de taxe en vertu du lien; cf. JAAC 64 (2000) n° 25, p. 339 ss).

De même, il suffit aussi de se référer à la compétence matérielle de la Confédération (en l'occurrence, les art. 87 et 92 Cst.) pour prélever des taxes de régale, de monopole et de concession.

Il importe de mieux définir la base constitutionnelle permettant de prélever des taxes de surveillance sous la forme de forfaits annuels. La taxe de surveillance prélevée chaque année sous forme de forfait ne peut être assimilée ni à une taxe d'incitation ni, faute d'équivalence individuelle, à un émolument ou à une charge de préférence. Nous sommes néanmoins d'avis que la compétence matérielle de la Confédération dans chaque domaine d'activité peut fournir la base permettant de percevoir les taxes de surveillance prévues. Ainsi, l'art. 87 Cst. (chemins de fer et autres moyens de transport, y compris aviation) sert de fondement pour les taxes de surveillance relevant de la loi sur les chemins de fer et de celle sur l'aviation; de même l'art. 91 Cst. (transport et livraison de l'électricité, installations de transport par conduites) fonde les taxes de surveillance relevant des lois sur les installations de transport par conduites et sur les installations électriques. Cette attribution se justifie de la manière suivante: l'activité générale de surveillance qu'il s'agit de financer par la taxe se laisse imputer notamment aux entreprises surveillées prises en bloc (équivalence collective quantifiée). Dans le domaine régi par la loi sur les chemins de fer, dans l'aviation, dans l'exploitation des conduites ainsi qu'au niveau des installations électriques, la surveillance contribue notamment à contrôler et à limiter les risques en matière de sécurité ainsi qu'à assurer les conditions cadres nécessaires au bon déroulement des opérations, plus spécifiquement à instaurer des règles de concurrence unifomes. Les coûts à financer avec la taxe de surveillance sont loin d'être totalement indéterminés; au contraire, leur montant est matériellement limité de fait par l'activité de surveillance, c'est-à-dire qu'il y a dépendance des coûts. Quand bien même le lien entre l'ensemble des entreprises assujeties – donc les entreprises surveillées – et l'affectation du produit n'atteint pas le niveau de l'équivalence individuelle, il est cependant plus étroit que pour d'autres taxes où il s'avère très abstrait (p. ex. impôt d'affectation) ou lorsqu'il n'y a aucun lien particulier (p. ex. impôts sur le revenu et la fortune). Au vu du lien spécifique qu'il existe entre l'affectation de la taxe et le cercle des entreprises qui lui sont assujeties, la taxe de surveillance annuelle est plus proche des taxes caractérisées par l'équivalence indi-

viduelle et la dépendance des coûts que de celles faisant état d'une connexité quelconque, voire même totalement inexistante. Dès lors il se justifie d'accepter que les compétences matérielles de la Confédération définies aux art. 87 et 92 Cst. fournissent un lien matériel suffisamment étroit pour percevoir les taxes de surveillance annuelles qui sont proposées.

La situation dans les domaines de surveillance abordés dans le présent message est du reste comparable à ce qui prévaut en matière de surveillance des assurances et des banques (cf. JAAC 64 (2000) n° 25, p. 348 ss). Là également, des forfaits annuels sont perçus pour financer les frais généraux de surveillance; à noter du reste que dans la surveillance des assurances, ces taxes couvrent également de manière forfaitaire les coûts liés aux actes officiels imputables distinctement aux assurances soumises à la surveillance et qu'elles remplacent ainsi les émoluments. A ce propos, les explications fournies dans le message du Conseil fédéral concernant une nouvelle loi fédérale sur la surveillance des institutions d'assurance privées et datant de 1976 sont éloquentes: «..., nous avons déclaré à plusieurs reprises qu'un émolument excédant les frais effectifs d'administration de la surveillance doit également être considéré comme la contrepartie de la surveillance qu'exercent les autorités fédérales, comme la rétribution des avantages que les institutions d'assurance retirent de la surveillance exercée par l'Etat. Au nombre de ces avantages figurent notamment une sécurité plus grande consécutive aux contrôles effectués par l'autorité de surveillance, l'exclusion du marché des assurances des institutions qui ne sont pas sérieuses, la promotion générale de l'idée d'assurance, un crédit accru en Suisse et à l'étranger.» (FF 1976 II 851).

4.2 Déléation de compétences législatives

Nous vous prions de vous référer aux explications données au point 1 du présent message.