

Section des finances – Avis n° 381.058 - 11 décembre 2007

Redevances routières – Contrat d’abonnement unique – Télépéage – Recouvrement de la taxe – Délégation à un prestataire privé – Etendue – Compétence respective de la loi et du règlement – Contrôle des infractions – Fichiers – Constitution d’un fichier par le prestataire – Accès au fichier national des immatriculations.

Le Conseil d’Etat (section des finances), saisi par le ministre d’Etat, ministre de l’écologie, du développement et de l’aménagement durables et la ministre de l’économie, des finances et de l’emploi, des questions suivantes :

« 1° quelle est la portée de la notion de « contrat d’abonnement unique », et plus précisément de l’obligation de faire figurer dans un tel contrat la perception de la taxe poids lourds et les télépéages acquittés auprès de concessionnaires ? Faut-il considérer, au regard de la directive du 29 avril 2004 que, dès l’instant où un usager dispose d’un contrat avec un émetteur, le recouvrement de la taxe doit s’effectuer dans le cadre de ce contrat ?

« 2° est-il possible, pour ce qui concerne le dispositif national destiné à étendre et à remplacer le dispositif prévu par l’article 285 *septies* du code des douanes, de confier à un partenaire privé, sous le contrôle de l’Etat, non seulement la conception, la réalisation et la gestion des moyens électroniques de télépéage, mais aussi l’établissement de l’assiette de la taxe, sa liquidation et son recouvrement ?

« 3° est-il possible pour le prestataire privé d’effectuer des contrôles automatiques et, en l’absence de paiement après relance, d’établir une taxation forfaitaire, complétée par des frais de dossiers, et d’en assurer le recouvrement, l’administration assumant pour sa part les contrôles physiques sur le réseau ou en entreprise ainsi que le recouvrement forcé ?

« 4° dans quelles conditions l’accès aux informations contenues dans le fichier national des immatriculations au profit de l’administration des douanes et du prestataire privé peut-il être autorisé ? Quelles sont les conditions dans lesquelles le prestataire privé pourra constituer et exploiter la base de données nécessaire à l’accomplissement de ses missions, étant donné les règles régissant la protection des données nominatives ? »

Vu la Constitution, notamment ses articles 34, 37 et 72 ;

Vu la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 modifiée, relative à la taxation des poids lourds pour l’utilisation de certaines infrastructures ;

Vu la directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l’interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté ;

Vu le code des douanes, notamment les articles 60 et suivants et 285 *septies* ;

Vu le code de la route, notamment son article L. 330-2 ;

Vu le code de la voirie routière, notamment son article L. 121-1 ;

Vu la loi n° 63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963, notamment son article 60 ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment ses articles 23 à 27 ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Est d’avis qu’il y a lieu de répondre dans le sens des observations ci-après :

1° La directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2004 concernant l’interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté, en application des dispositions du 1 de son article 1^{er}, « *s’applique à la perception électronique de tous les types de redevances routières, sur l’ensemble du réseau routier communautaire, urbain et interurbain, autoroutes, grands ou petits axes routiers et ouvrages divers tels que tunnels, ponts et bacs* ».

Aux termes du 2 de ce même article, elle « *ne s’applique pas* :

« a) aux systèmes de péage dépourvus de dispositifs de perception électronique ;

« b) aux systèmes de péage électronique qui ne requièrent pas l'installation d'un équipement embarqué à bord des véhicules ;

« c) aux systèmes de péage de petite envergure, à l'échelon purement local, pour lesquels les coûts de mise en conformité avec les exigences de la présente directive seraient disproportionnés par rapport aux avantages qui en découleraient. »

Il résulte de ces dispositions et de l'objectif poursuivi par la directive que le système de télépéage en flux libre, c'est-à-dire sans arrêt à une barrière de péage, que le Gouvernement envisage de mettre en place pour la perception d'une nouvelle taxe pesant sur les véhicules poids lourds empruntant le réseau routier national au sens de l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, à l'exception des autoroutes et des ouvrages déjà soumis à péage et les routes relevant des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic entre dans le champ d'application du 1 de l'article 1^{er} de la directive précitée et ne relève pas de la liste des exceptions définie au 2 de ce même article, nonobstant le caractère d'imposition de toutes natures que revêt, en droit français, ce prélèvement.

Dès lors, le gestionnaire, quel qu'il soit, du système de perception électronique envisagé devra mettre en œuvre le service européen de télépéage que crée la directive susmentionnée aux fins de garantir l'interopérabilité de tous les systèmes de télépéage en Europe. Ainsi, dès lors que le redevable de la taxe « poids lourds » aura souscrit un contrat unique d'abonnement au sens de l'article 3 de la directive, le gestionnaire devra procéder au recouvrement de cette taxe auprès de l'émetteur de ce contrat.

2° Aucun principe de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que le législateur confie à un prestataire privé la mission de réaliser les prestations de collecte des éléments d'assiette, de liquidation et de recouvrement de la taxe « poids lourds » sous réserve que cet organisme soit placé dans cette mesure sous le contrôle de l'Etat, que soient constituées des garanties de nature à assurer le reversement intégral des sommes facturées et que l'exécution du service public soit assurée dans le respect des règles comptables appropriées.

Dans ces conditions,

a) il relève de la compétence du législateur :

- de définir un régime cohérent et complet correspondant aux prescriptions de l'article 34 de la Constitution concernant l'établissement, le recouvrement, le contrôle et le contentieux du nouvel impôt ;
- de fixer, dans le respect des principes de la commande publique, le contenu des obligations principales incombant tant à l'Etat qu'au prestataire, les modalités générales d'exécution du contrat, notamment l'obligation d'une comptabilité distincte permettant à l'Etat d'exercer son contrôle, ainsi que les garanties prises par l'Etat de nature à assurer le reversement des sommes facturées ;
- de définir l'organisation générale du contrôle qu'exercera l'Etat sur cet organisme.

b) il relève de la compétence du pouvoir réglementaire de préciser les modalités d'application des règles définies par le législateur, les règles juridiques et comptables s'imposant au prestataire privé, les modalités de reddition des comptes à l'Etat en vue de leur prise en charge par le comptable public ainsi que les justifications des opérations du prestataire pour autoriser leur intégration dans les écritures du comptable public.

3° Les contrôles automatisés visant à déterminer les infractions au regard du paiement de la taxe « poids lourds » ne constituent qu'un prolongement du système de télépéage qu'il est envisagé de mettre en place. Toutefois, le droit de constater les infractions conféré aux agents du prestataire privé ne saurait emporter, pour ce dernier, une participation à l'exercice du pouvoir de police.

Dès lors, le dispositif proposé par le Gouvernement consistant d'une part, à autoriser le prestataire privé à effectuer des contrôles automatisés et, le cas échéant, à procéder à l'établissement et au

recouvrement d'une taxe forfaitaire, majorée éventuellement de frais de dossiers, à l'égard du redevable en infraction, et d'autre part, de réserver aux fonctionnaires des douanes, qui disposent des prérogatives que leur confèrent les articles 60 et suivants du code des douanes, la réalisation des contrôles physiques ainsi que du recouvrement forcé, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel.

4°

a) L'article L. 330-2 du code de la route dresse la liste des organismes disposant d'un droit d'accès aux informations contenues dans le fichier national des immatriculations.

En application des dispositions de l'article 64 B du code des douanes, les documents et informations contenues dans ce fichier peuvent être communiqués aux fonctionnaires des douanes.

Eu égard à la mission confiée au prestataire privé, il peut être envisagé d'élargir la liste figurant à l'article L. 330-2 susmentionné afin d'autoriser le prestataire privé à accéder au fichier national des immatriculations aux seules fins d'identifier le redevable en infraction au regard de la taxe « poids lourds » ; le prestataire devra apporter tous les éléments utiles attestant de la réalité de l'infraction.

b) Les bases de données collectées par le prestataire privé devront être tenues conformément aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés susvisée. Les données collectées devront ainsi être pertinentes au regard de la finalité du traitement, c'est-à-dire strictement nécessaires et exclusivement destinées à la collecte des éléments d'assiette, à la détermination du montant de la taxe et au recouvrement de celle-ci.

Les titres de recouvrement devront indiquer les modalités d'exercice du droit d'accès aux clichés et autres données collectées.

Ne relevant pas du champ d'application du régime d'autorisation préalable prévu aux articles 25 à 27 de la loi susmentionnée, le prestataire devra seulement déposer auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés une déclaration selon les modalités prévues aux articles 23 et 24 de cette loi.