

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI**  
**modifiant la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR)**

**1 SITUATION ACTUELLE**

Le Service des automobiles et de la navigation (SAN) fournit des prestations en lien avec les législations fédérale et cantonale sur la circulation routière et encaisse à ce titre des émoluments pour les décisions et les actes matériels. Ces émoluments sont perçus, par exemple, pour des décisions retirant le droit de conduire ou pour le dépôt/la reprise de plaques de contrôle.

Actuellement, l'article 2 alinéa 1 chiffre 2 de la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR) précise que le Conseil d'Etat (CE) "*arrête le tarif des émoluments administratifs dus en matière de circulation routière*".

Sur cette base, le CE a adopté le règlement du 7 juillet 2004 sur les émoluments perçus par le Service des automobiles et de la navigation (RE-SAN). Ce règlement prévoit tant des émoluments liés à des décisions prononcées par le SAN que des émoluments pour des actes matériels effectués par ce service.

**2 CADRE JURIDIQUE**

**2.1 Respect du principe de la légalité**

Le principe de la légalité s'applique à toutes les contributions publiques ; le principe même du prélèvement de l'impôt ou d'une taxe ou contribution causale (contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un service appréciable économiquement ; notamment les émoluments) doit reposer sur une base légale formelle qui doit être adoptée par le législateur (arrêt du Tribunal administratif du 18.01.2008, GE.2007.0155, consid. 2 c et références citées).

La perception des contributions publiques doit ainsi être prévue, dans son principe, dans une loi au sens formel. Si le législateur a délégué au pouvoir exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité ; elle doit au moins indiquer, dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution, y compris les critères servant de base au tarif et barème (Arrêt de la Cour de droit administratif et public, FI.2012.0079 du 23.05.2013, consid. 1 b) ; ATF 136 I 142 consid. 3.1 p. 144/145).

La jurisprudence admet toutefois que le strict respect du principe de la légalité est moins important et peut être assoupli pour la perception d'émoluments ; l'exigence de la base légale formelle peut être relativisée lorsqu'il est possible de contrôler que le montant fixé respecte le principe de la couverture des frais et le principe de l'équivalence. Cette exigence n'est assouplie qu'en ce qui concerne la mesure et le barème de la taxe mais, par contre, l'objet de la taxe et le cercle des personnes assujetties

doivent être définis par une base légale formelle (ATF 132 II 371 consid. 2.1 p. 374/375).

## **2.2 Perception d'émoluments fondés sur des actes matériels**

Le tribunal cantonal s'est penché à plusieurs reprises sur la légalité d'une autre loi cantonale déléguant la compétence au CE de fixer des émoluments (loi du 18 décembre 1934 chargeant le CE de fixer, par voie d'arrêtés, les émoluments à percevoir pour les actes ou décisions émanant du CE ou de ses départements ; LEMO).

Le tribunal a conclu que le fondement d'une taxe causale ne doit pas se trouver dans un article de loi très général. Il a également considéré qu'une base légale " vague " n'était pas suffisante pour l'adoption, par le Conseil d'Etat, d'un règlement prévoyant la perception d'émoluments administratifs à raison d'actes matériels (notamment arrêt GE.2007.0155, op.cit.).

## **2.3 Constats**

L'article 2 alinéa 1 chiffre 2 LVCR ne respecte pas le principe de la légalité applicable à une contribution publique. En effet, cette disposition ne mentionne ni le cercle des contribuables, ni l'objet et la base de calcul de cette contribution, ni même les critères servant de base au tarif et barème. Au vu de la jurisprudence ci-dessus, et compte tenu du fait que le RE-SAN respecte les principes de la couverture des coûts et de l'équivalence, la LVCR doit mentionner au moins l'objet de la taxe et le cercle des personnes visées.

Par ailleurs, cet article de loi très général n'est pas suffisant pour permettre de fixer des émoluments pour des actes matériels en matière de circulation routière. Or, le RE-SAN contient - en plus des émoluments liés à des décisions - un certain nombre d'émoluments pour des actes matériels.

## **3 MODIFICATION DE L'ARTICLE 2 ALINÉA 1 CHIFFRE 2 LVCR**

### **3.1 Objectifs**

La révision de cette disposition légale a pour objectif de se mettre en conformité avec la jurisprudence en matière d'émoluments, d'une part pour respecter le principe de la légalité et d'autre part pour permettre au Conseil d'Etat de fixer, par délégation de compétence, tant les émoluments prélevés suite à des décisions que ceux prélevés pour des actes matériels.

### **3.2 Commentaire de l'article modifié**

Etant relevé que le RE-SAN respecte les principes constitutionnels d'équivalence et de couverture des frais, le tarif et le barème appliqué peuvent continuer à se trouver dans le dit règlement sur les émoluments. En revanche, le cercle des contribuables et l'objet de la taxe doivent être inscrits dans la LVCR.

Ainsi, le cercle des personnes visées (*celui qui requiert ou reçoit*) et l'objet de la taxe (*une prestation ou une décision dans le cadre de l'exécution des prescriptions en matière de circulation routière ou d'admission des personnes et véhicules*) sont définis dans le projet.

L'article ainsi modifié devient également une base légale suffisante tant pour prélever des émoluments pour les décisions que pour les actes matériels (*une prestation ou une décision*).

## **4 CONSEQUENCES**

### **4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

Modification de l'article 2 alinéa 1 chiffre 2 LVCR.

Respect du principe de la légalité.

#### **4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

Néant.

#### **4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc**

Néant.

#### **4.4 Personnel**

Néant.

#### **4.5 Communes**

Néant.

#### **4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Néant.

#### **4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA**

Néant.

#### **4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)**

Néant.

#### **4.10 Incidences informatiques**

Néant.

#### **4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **4.12 Simplifications administratives**

Néant.

#### **4.13 Protection des données**

Néant.

#### **4.14 Autres**

Néant.

### **5 CONCLUSION**

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat à l'honneur de proposer au Grand Conseil la modification de l'article 2 alinéa 1 chiffre 2 de la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière.

Texte actuel

Projet

**PROJET DE LOI**  
**modifiant la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation**  
**routière**

du 11 mai 2016

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

***Article premier***

<sup>1</sup> La loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR) est modifiée comme suit:

## Texte actuel

### Art. 2 Conseil d'Etat

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat :

1. donne au Conseil fédéral les préavis que cette autorité requiert, le cas échéant après avoir consulté les communes ou certaines d'entre elles, si l'objet les intéresse ;
2. arrête le tarif des émoluments administratifs dus en matière de circulation routière ;
3. peut instituer le contrôle des cycles et celui des cyclistes dont les aptitudes suscitent des doutes ;
4. peut interdire le trafic des véhicules lourds les jours fériés légaux au sens de la loi d'application de la législation fédérale sur le travail ;
5. peut édicter des prescriptions complémentaires sur la circulation routière au sens de l'article 106 LCR ;
6. désigne les polices communales au bénéfice de compétences supplémentaires selon l'article 12, alinéas 4 et 5.

## Projet

### Art. 2 Conseil d'Etat

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat :

1. sans changement ;
2. fixe, dans un règlement, les émoluments dus par celui qui requiert ou reçoit une prestation ou une décision dans le cadre de l'exécution des prescriptions fédérales et cantonales en matière de circulation routière ou d'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière ;
3. sans changement ;
4. sans changement ;
5. sans changement ;
6. sans changement.

### Art. 2

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1 lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 mai 2016.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*