

Message **concernant l'initiative populaire «pro vitesse 130/100»**

du 1^{er} juillet 1987

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons notre message sur l'initiative «pro vitesse 130/100» et vous proposons de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

Le projet d'arrêté fédéral est joint à notre message.

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

1^{er} juillet 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

L'initiative populaire «pro vitesse 130/100» demande que les vitesses maximales autorisées de 130 km/h sur les autoroutes et de 100 km/h sur les routes hors des localités soient inscrites dans la constitution, et que, pour accroître la sécurité, des vitesses maximales inférieures ou supérieures puissent être fixées sur certains tronçons particuliers.

Les lois fédérales actuelles sur la circulation routière, sur la protection de l'environnement et sur l'approvisionnement du pays permettent au Conseil fédéral d'œuvrer efficacement en vue d'améliorer la sécurité routière, de diminuer les émissions polluantes et d'économiser l'énergie, en prenant des mesures appropriées dans le domaine de la circulation routière, telles que les limitations de vitesse.

L'initiative rompt l'unité du droit, car elle retire au Conseil fédéral la compétence de fixer des limites générales de vitesse sur les autoroutes et les routes hors des localités, elle supprime la faculté d'abaisser la vitesse autorisée pour des raisons relevant notamment de la protection de l'environnement et elle empêche d'adapter nos dispositions aux réglementations internationales.

Les limitations de vitesse exercent une influence favorable sur les accidents et diminuent non seulement les émissions de gaz d'échappement et de bruit en provenance des véhicules automobiles, mais encore la consommation de carburant. Elles doivent pouvoir être modifiées avec rapidité et souplesse en fonction de la situation.

Le Conseil fédéral propose donc de soumettre la présente initiative au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter, pour des motifs aussi bien juridiques que de fond.



Message

1 Partie générale

11 Considérations sur les questions de forme

Le 15 janvier 1985, un comité ad hoc dont le secrétariat était assuré par M. Bernhard Böhi déposait, dans les délais, une initiative populaire «pro vitesse 130/100» appuyée par 256 207 signatures valables. Par décision du 6 mars 1985, la Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement légal de l'initiative (FF 1985 I 775).

111 Teneur de l'initiative

L'initiative est libellée de la façon suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 37^{bis}, 3^e al. (nouveau)

- ³ a. La vitesse maximale autorisée des voitures automobiles légères et des motocycles est fixée en général à 100 km/h sur les routes hors des localités, à 130 km/h sur les autoroutes.
- b. Pour accroître la sécurité, des vitesses maximales inférieures peuvent être fixées sur des tronçons particulièrement dangereux. Des vitesses maximales supérieures peuvent être autorisées sur des tronçons bien aménagés.

Les traductions du texte de l'initiative avaient été mises au point avant le début de la récolte des signatures, par les services linguistiques de la Chancellerie fédérale (BBl 1984 I 768; FF (f) 1984 I 773; FF (i) 1984 I 600).

112 Validité de l'initiative

L'initiative satisfait aux conditions de validité établies à l'article 121, 3^e et 4^e alinéas, de la constitution ainsi qu'à l'article 75 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1). Elle revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et respecte le principe de l'unité de la matière. En conséquence, l'initiative doit être considérée comme valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

12 Situation initiale

121 Régime juridique en vigueur

L'article 37^{bis} de la constitution (cst.) a la teneur suivante:

¹ La Confédération peut édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles.

² Les cantons conservent le droit de limiter ou d'interdire la circulation des automobiles et des cycles. La Confédération peut cependant déclarer totalement ou partiellement ouvertes certaines routes nécessaires au grand transit. L'utilisation des routes pour le service de la Confédération demeure réservée.

En exécution des ces dispositions constitutionnelles, le Parlement a édicté, le 15 mars 1932, la loi fédérale sur la circulation des automobiles et des cycles (LA; RS 7 593) et, le 19 décembre 1958, la loi fédérale sur la circulation routière (LCR; RS 741.01).

L'article 25 LA ne fixait aucune limite générale de vitesse mais habilitait le Conseil fédéral à édicter, par ordonnances, des prescriptions relatives à la vitesse maximale. L'article 32 LCR, dans sa première version (RO 1959 705) fixa la vitesse maximale à 60 km/h dans les localités et octroya au Conseil fédéral la compétence d'arrêter des prescriptions complémentaires sur la vitesse, notamment pour la circulation sur les routes qui sont réservées aux véhicules automobiles.

Depuis lors, l'article 32 LCR a été modifié par la loi fédérale du 20 mars 1975 (RO 1975 1257). A cette occasion, les Chambres fédérales ont renoncé à faire figurer dans la loi des limites de vitesse précises mais ont chargé le Conseil fédéral de limiter la vitesse des véhicules automobiles sur toutes les routes. Les vitesses maximales fixées par le Conseil fédéral peuvent être abaissées ou augmentées, sur certains tronçons de routes, par l'autorité cantonale et, sur les routes nationales, par le Département fédéral de justice et de police, lorsqu'une expertise appropriée a été établie.

122 Evolution des dispositions concernant les limites générales de vitesse

Jusqu'en 1959, il n'existait dans notre pays aucune limite générale de vitesse. Depuis lors, le Conseil fédéral a édicté les limitations de vitesse suivantes (voir aussi le tableau de l'appendice 1):

- 60 km/h à l'intérieur des localités, à partir du 1^{er} juin 1959 (ACF du 8 mai 1959; RO 1959 463). Au moment de son introduction, cette vitesse maximale était encore fondée sur la LA, qui fut remplacée par la LCR à partir du 1^{er} janvier 1963.
- 100 km/h sur les routes hors des localités, à partir du 1^{er} janvier 1973 (ACF du 10 juillet 1972; RO 1972 1717). Cette limitation de vitesse fut introduite, à titre d'essai, avec effet jusqu'à la fin de 1975, puis prorogée jusqu'à la fin de 1976 (ACF du 8 déc. 1975; RO 1975 2325).
- 100 km/h sur les autoroutes et sur les routes hors des localités, à partir du 17 novembre 1973 (ACF du 14 nov. 1973; RO 1973 1697). Cette limitation fut décrétée par suite de la crise de l'énergie et s'appuyait sur la loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique qui était alors en vigueur.
- 130 km/h sur les autoroutes, à partir du 14 mars 1974 (ACF du 11 mars 1974; RO 1974 575). Cette réglementation fut arrêtée, à titre d'essai,

dans la foulée de l'ACF du 14 novembre 1973, avec effet jusqu'à la fin de 1975, puis prolongée jusqu'à la fin de 1976 (ACF du 8 déc. 1975; RO 1975 2326).

- 60 km/h à l'intérieur des localités, 100 km/h à l'extérieur des localités et 130 km/h sur les autoroutes, à partir du 1^{er} janvier 1977 (O du 22 déc. 1976; RO 1976 2810). Ces limites, fixées en fonction des résultats obtenus pendant la période d'essai, étaient fondées sur l'article 32 LCR, révisé entre-temps.
- 50 km/h à l'intérieur des localités. Dès le 1^{er} juillet 1980, cette limitation fut introduite, tout d'abord à titre d'essai, dans un certain nombre de localités (ACF du 8 nov. 1978; RO 1978 1700; O du DFJP du 21 avril 1980; RO 1980 431) puis, vu les résultats obtenus pendant la période d'essai, adoptée définitivement à partir du 1^{er} janvier 1984 (O du 19 oct. 1983; RO 1983 1651).
- 80 km/h hors des localités et 120 km/h sur les autoroutes, à partir du 1^{er} janvier 1985 (O du 1^{er} oct. 1984; RO 1984 1119). Cette réglementation, décidée comme mesure d'urgence destinée à combattre le dépérissement des forêts, s'appuie sur la loi fédérale sur la protection de l'environnement et sa durée est limitée à la fin de 1987.

En vertu du droit fédéral, les limitations générales de vitesse s'appliquent sur tout le territoire suisse; elles ne sont pas signalisées, à l'exception toutefois de la vitesse maximale en vigueur à l'intérieur des localités et de celle qui a cours sur les semi-autoroutes. Il existe en outre des limitations de vitesse qui dérogent aux limitations générales et qui, en application de l'article 32, 3^e alinéa, LCR, sont fixées par décision émanant de l'autorité cantonale, pour certains tronçons de routes, et du Département fédéral de justice et police, pour les routes nationales; de telles limitations sont toujours signalisées.

2 Partie spéciale

21 Origine et objectif de l'initiative

211 Motifs

Le lancement de l'initiative «pro vitesse 130/100» coïncidait avec l'annonce des limitations de vitesse prévues dans le cadre de la lutte contre le dépérissement des forêts.

Lors de la session parlementaire d'automne 1983, le Conseil fédéral fit part, en réponse à des interventions parlementaires urgentes concernant le dépérissement des forêts, de son intention de publier un rapport énumérant les mesures envisagées et répondant aux questions posées. Tant au cours de la session d'automne que de celle d'hiver 1983, le Conseil fédéral fut prié, chaque fois par motion, de décréter, comme mesure d'urgence destinée à combattre le dépérissement des forêts, des limitations de vitesse à 100 km/h sur les autoroutes et à 80 km/h sur les routes hors des localités. Ces deux motions furent transformées en postulats (1983 P 83.541; 1985 P 83.956).

L'initiative populaire «pro vitesse 130/100» fut lancée le 27 mars 1984, après que l'on eut appris, au début de cette même année, que le Conseil fédéral envisageait, pour protéger l'environnement, de limiter les vitesses à 80 et 100 km/h.

212 **Objectif de l'initiative**

L'initiative demande que l'article 37^{bis} cst. soit complété par un troisième alinéa (nouveau), selon lequel la vitesse maximale générale, autorisée pour les voitures automobiles légères et les motocycles est fixée à 130 km/h sur les autoroutes et à 100 km/h sur les routes hors des localités (let. a); des vitesses maximales inférieures ou supérieures peuvent être autorisées pour accroître la sécurité routière (let. b).

L'initiative ne cherche pas à supprimer toute limite de vitesse sur les autoroutes et les routes hors des localités. Elle vise au contraire à faire figurer dans la constitution des limites de vitesse concrètes qui seront généralement applicables sur ces routes – sauf exceptions dues à des motifs de police.

Selon leurs propres dires, les auteurs de l'initiative ne veulent ni torpiller les mesures de lutte contre le dépérissement des forêts, ni encourager les automobilistes à rouler en trombe. Mais ils doutent que les limitations de vitesse soient propres à diminuer la pollution de l'air dans la mesure escomptée, ils craignent que les phénomènes négatifs observés aux Etat-Unis (vitesse moyenne supérieure à la vitesse autorisée, taux plus élevé d'accidents) n'apparaissent chez nous en cas d'alignement de nos limites de vitesse sur les limites américaines et ils s'opposent à toute criminalisation de la circulation routière.

22 **Contenu et interprétation de l'initiative**

L'initiative contient deux règles différentes:

- En faisant figurer, dans la constitution, les vitesses de 130 et 100 km/h applicables sur les autoroutes et les routes hors des localités (3^e al., let. a), les auteurs de l'initiative entendent modifier une réglementation qui est actuellement contenue dans une ordonnance. Il en résulterait des changements au niveau du partage des compétences: C'est le souverain (peuple et cantons) et non plus le Conseil fédéral, qui devrait décider, à l'avenir, les limitations générales de vitesse sur les deux sortes de routes précitées. Or on a affaire ici à une règle de comportement, directement applicable. Si l'initiative était acceptée, les limites de vitesse valables sur les autoroutes ainsi que sur les routes hors des localités et définies à l'article 4a de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR; RS 741.11), deviendraient matériellement inconstitutionnelles; en effet, le nouveau droit constitutionnel se substituerait immédiatement, et tout naturellement pour les citoyens et les tribunaux, aux dispositions contradictoires appliquées jusqu'alors (cf. Moser, *Unterschätzte Bundesverfassung?*, supplément à la Revue de droit suisse, 4^e cahier, 1986). Compte tenu de cet

effet immédiat sur le changement du droit, on devrait en principe partir de l'idée qu'après acceptation de l'initiative, les nouvelles limitations constitutionnelles de vitesse pourraient être imposées par la voie pénale prévue à l'article 90 LCR. Dans un cas de ce genre, et afin d'exclure toute incertitude, il faudrait néanmoins adapter l'OCR sans délai.

- La deuxième règle fournit la base constitutionnelle permettant de déroger aux limites générales de vitesse. Selon cette règle, des vitesses maximales inférieures peuvent être fixées pour accroître la sécurité sur des tronçons particulièrement dangereux et des vitesses maximales supérieures peuvent être autorisées sur des tronçons bien aménagés (3^e al., let. b). Il ne s'agit pas là d'une délégation de compétence législative – comme le prévoient bon nombre de dispositions constitutionnelles – mais de la compétence de prendre une décision dans un cas d'espèce. Cela ressort du texte constitutionnel proposé, qui parle de vitesses maximales inférieures ou supérieures «sur des tronçons particulièrement dangereux» et «sur des tronçons bien aménagés», vitesses qui ne peuvent pas être déterminées d'une manière générale par le droit fédéral mais selon les cas, par une décision prise au niveau cantonal. De par sa nature juridique, cette disposition de l'initiative correspond à la norme de compétence prévue à l'article 3, 2^e et 4^e alinéas, ainsi qu'à l'article 32, 3^e alinéa, de la LCR.

De plus, le texte de l'initiative précise le motif pour lequel des vitesses maximales *inférieures* peuvent être fixées, savoir: «accroître la sécurité routière». On peut voir là, en interprétant littéralement le texte, une concordance avec le but premier de la LCR qui consiste à garantir la sécurité du trafic. Toutefois, une telle interprétation pourrait bien être contraire à l'esprit de l'initiative. En effet, vu les motifs et les objectifs de cette dernière (cf. ch. 211 et 212), on doit partir de l'idée que ses auteurs acceptent des vitesses maximales inférieures *uniquement* pour des raisons touchant à la sécurité routière, c'est-à-dire des raisons de police et donc qu'ils cherchent, sciemment, à modifier la LCR actuellement en vigueur qui permet de limiter la vitesse pour d'autres motifs, notamment pour ménager l'environnement (art. 3, 4^e al., LCR).

Enfin, on peut admettre que l'expression «sur des tronçons bien aménagés» ne se rapporte pas aux autoroutes. Dans le cas contraire, il y aurait contradiction avec la disposition du 3^e alinéa, lettre a, du texte de l'initiative, qui fixe à 130 km/h la limite générale de vitesse sur les autoroutes, puisque ces dernières représentent les routes les mieux aménagées qui existent. Aussi, l'expression «tronçons bien aménagés» devrait-elle englober avant tout, dans l'esprit des auteurs de l'initiative, les semi-autoroutes et les routes principales à trois voies.

23 Appréciation juridique

231 Le régime de compétences

Lors des délibérations consacrées à la révision partielle de la loi sur la circulation routière de 1974/75, le législateur a, de son propre chef, incluí la

modification de l'article 32 LCR. Ce faisant, il a examiné de manière approfondie si les limites générales de vitesse ne devraient pas figurer dans *la loi elle-même*. Après mûre réflexion, il a décidé de charger le Conseil fédéral d'imposer, pour toutes les routes, les vitesses maximales et d'en fixer le niveau (cf. art. 32, 2^e al., LCR).

Les réflexions suivantes furent décisives pour aboutir à ce régime de compétences: Tout d'abord, chacune des deux chambres fédérales a reconnu ne plus pouvoir, par principe, assumer la responsabilité de tolérer des vitesses illimitées, en particulier sur les autoroutes. Cette identité de vues apparut à l'époque où la vitesse était limitée à 100 km/h, aussi bien sur les routes hors des localités (à titre d'essai) que sur les autoroutes (en tant que mesure de défense nationale économique, résultant de la crise de l'énergie 1973/74). On a considéré, par ailleurs, que le fait de fixer des limites de vitesse dans la loi elle-même constituait une solution trop rigide, car les limitations générales dépendent de diverses situations que l'on doit pouvoir constamment réexaminer. Pour ces mêmes raisons, le Conseil national et celui des Etats ont, quelques années plus tard, refusé chacun une motion qui demandait, en des termes pratiquement identiques, que les limitations générales de vitesse fussent fixées dans la loi sur la circulation routière (1984 M 84.560, E 28. 11. 84; 1986 M 84.546, N 5. 6. 86).

Du point de vue juridique toutefois, la question de savoir si des limitations de vitesse numériquement déterminées doivent figurer dans la *constitution fédérale* est encore plus importante.

Le droit constitutionnel fédéral connaît le référendum et l'initiative constitutionnelle, en tant que droits de participation attribués au peuple, mais ce même droit fédéral ne reconnaît pas l'initiative législative. On comprend dès lors aisément que des questions d'intérêt général soient soumises au vote des citoyennes et des citoyens, par voie d'initiatives constitutionnelles. Ces remarques s'appliquent aussi à la présente initiative populaire. En effet, les limitations générales de vitesse concernent directement tous les conducteurs de voitures automobiles légères et de motocycles (en 1986, on recensait en Suisse, comme véhicules immatriculés, plus de 2,6 mio. de voitures de tourisme et 225 676 motocycles). C'est pourquoi les nouvelles limites de vitesse ont provoqué maintes discussions au sein du Conseil fédéral, du Parlement ou de la population. La décision du Conseil fédéral de limiter la vitesse à 80 et 120 km/h, les nombreuses interventions parlementaires à ce sujet, ainsi que le nombre important (plus d'un quart de million) de signatures déposées à l'appui de cette initiative, en sont l'aboutissement.

Selon la notion actuelle de constitution, cette dernière fixe des objectifs, donne des mandats et établit des programmes. L'article 37^{bis} cst., actuellement en vigueur, reflète largement une telle opinion, puisqu'il délimite avec concision et clarté, la compétence législative générale de la Confédération dans le domaine de la circulation routière. En revanche, l'initiative déroge à ces principes en ce sens qu'elle a pour effet d'élever une simple règle de circulation, savoir la limitation de vitesse à 130 et 100 km/h, au rang d'une disposition constitutionnelle. Ainsi, une règle de comportement en matière de circulation routière est-elle placée au même niveau que les libertés indi-

viduelles, ce que rien ne justifie; car, le fait de rouler à 130 km/h sur les autoroutes ou à 100 km/h sur les routes hors des localités n'est pas une condition sine qua non de la liberté de mouvement qui, elle, est une composante de la liberté personnelle. De plus, les raisons invoquées par le Parlement contre l'introduction, dans la loi, de vitesses maximales exprimées en données numériques militent contre l'inscription desdites vitesses dans la constitution. Les limitations générales de vitesse dépendent, comme d'autres règles de comportement, de l'évolution des circonstances qui affectent le domaine du trafic routier et auxquelles il convient, le cas échéant, de réagir rapidement. Enfin, l'initiative provoquerait une nouvelle modification du partage des compétences concernant la fixation des limitations générales de vitesse, partage défini lors de la révision de la LCR effectuée en 1975 (cf. ch. 121). Contrairement à ce qui était le cas précédemment, le Conseil fédéral ne garderait, en ce domaine, que la compétence de fixer la vitesse maximale à l'intérieur des localités, ainsi que la vitesse maximale de certains genres de véhicules (p. ex. les voitures automobiles lourdes et les trains routiers).

En obligeant le Conseil fédéral à fixer des limitations générales de vitesse sur toutes les routes, le partage actuel des compétences présente nettement plus d'avantages que la fixation, dans la constitution, de quelconques limites de vitesse, comme le propose l'initiative.

232 Relation avec d'autres domaines juridiques

L'inscription des vitesses de 130 et 100 km/h dans la constitution et la quasi-impossibilité de s'écarter de ces vitesses sauf, sur certains tronçons, pour des motifs relevant de la police du trafic, a des répercussions sur d'autres réglementations fédérales.

La loi sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983 (RS 814.01), prévoit que les émissions sont limitées également par l'application des prescriptions en matière de trafic (cf. art. 12, 1^{er} al., let. c, LPE). La genèse de la LPE montre que cette disposition vise également la circulation routière. Selon l'article 12, LPE, la compétence d'édicter, pour toute la Suisse, des prescriptions diminuant les émissions dues au trafic routier appartient au Conseil fédéral; c'est précisément sur cette base légale que celui-ci s'est fondé pour fixer, par ordonnance du 1^{er} octobre 1984, les vitesses maximales à 80 et 120 km/h afin de contribuer, pendant les années 1985 à 1987, à prévenir le dépérissement des forêts. L'article 12, LPE, ainsi que les articles 18 et 33 de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1) et les articles 7, 8 et 13 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (RO 1987 338) fournissent en outre, aux cantons, la base légale leur permettant de prendre des mesures touchant à la circulation (p. ex. des dérogations aux limitations générales de vitesse), afin de limiter préventivement les émissions et d'empêcher ou d'éliminer les immissions excessives.

La loi sur l'approvisionnement du pays (LAP), du 8 octobre 1982 (RS 531), donne au Conseil fédéral la compétence de prendre des mesures en vue de réduire la consommation, lorsque l'approvisionnement en biens et en services d'importance vitale est sérieusement menacé ou perturbé en raison d'une guerre ou d'autres manifestations de force, et lorsque des perturbations des marchés provoquent de graves pénuries (cf. art. 23, 1^{er} al., let. h et art. 28, 1^{er} al., let. c, LAP). Parmi les biens d'importance vitale au sens de cette loi, figurent également les sources d'énergie (cf. art. 2, 1^{er} al., LAP) comme les carburants et, parmi les mesures susceptibles de réduire la consommation des véhicules, on peut envisager des limites de vitesse ou l'interdiction de circuler le dimanche, mesures que d'ailleurs le Conseil fédéral a prises, pour un temps limité, pendant la crise de l'énergie de novembre 1973 (toutefois, le Conseil fédéral se fondait encore, à cette occasion, sur la loi sur la préparation de la défense nationale économique).

La LCR, dans sa version actuelle, la LPE et la LAP sont adaptées les unes aux autres en ce qui concerne les limitations générales de vitesse. Cette situation juridique sera sensiblement compromise, sinon même détruite par l'initiative.

Le fait de fixer dans la constitution les vitesses de 130 et de 100 km/h de façon que des limites supérieures ou inférieures ne puissent plus être décidées de manière générale par le Conseil fédéral mais uniquement par les cantons (ou par le DFJP pour les routes nationales) sur certains tronçons particuliers pour des raisons de police du trafic, rend l'application de la LPE ou de la LAP pratiquement illusoire. En effet, en vertu du principe de la *lex superior* et de celui de la *lex posterior*, la norme constitutionnelle proposée par voie d'initiative devrait primer systématiquement tout autre texte. Si, toutefois, d'un point de vue plus restrictif et en se fondant sur les déclarations des auteurs de l'initiative, on estime qu'il ne doit plus être possible de déroger aux limites générales de vitesse pour des motifs liés à la protection de l'environnement, on constate alors qu'il existe un conflit entre la LCR et la LPE. D'une façon ou d'une autre, ces conflits devraient, en cas d'acceptation de l'initiative, être supprimés par la révision des lois évoquées ci-dessus.

233 Aspects internationaux

Si l'on compare les limitations générales de vitesse en vigueur sur les routes hors des localités et sur les autoroutes d'Europe occidentale, force est de constater qu'elles sont fort disparates (cf. appendice 2). Pour les autoroutes, il existe presque deux fois plus de réglementations différentes que pour les routes hors des localités: en effet, sur les autoroutes, les vitesses maximales varient de 90 km/h (Norvège) à l'absence de toute limite (RFA), 35 pour cent des pays ayant fixé la limite à 120 km/h; sur les routes hors des localités, les vitesses varient entre 80 km/h (Danemark, Finlande, Grèce, Pays-Bas, Norvège et Suisse; soit dans 35% des pays) et 120 km/h (Belgique).

Sur le plan international, une telle abondance de réglementations relatives aux vitesses, surtout en ce qui concerne les autoroutes, n'est pas idéale. Les premiers efforts tendant à introduire une limitation uniforme des vitesses ont été accomplis par la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT). Dans deux résolutions, la CEMT a recommandé en 1974 à ses 19 Etats membres (Etats d'Europe occidentale et Yougoslavie) de fixer une vitesse maximale de 100 km/h sur les routes hors des localités (résolution n° 29, des 19 et 20 juin 1974) et de 110 à 130 km/h sur les autoroutes (résolution n° 30, du 3 déc. 1974). La question d'une harmonisation des limitations de vitesse est également discutée au sein des pays de la Communauté Européenne (CE), dans le cadre de la création du marché intérieur européen; la Commission compétente de la CE a l'intention de présenter au Conseil une directive qui part d'une «vitesse maximale normale» de 120 km/h sur les autoroutes et qui propose des vitesses inférieures sur les routes hors des localités.

Sur le plan international, on est donc conscient du désordre actuel en matière de vitesses. Le Conseil fédéral éprouve le plus grand intérêt à ce qu'une harmonisation judicieuse en ce domaine puisse voir le jour au moins en Europe occidentale. Aussi le Conseil fédéral doit-il absolument disposer d'une certaine marge de manœuvre, qui lui serait précisément retirée si l'initiative était acceptée.

234 Résumé

L'initiative populaire enlève au Conseil fédéral la compétence de fixer les limitations générales de vitesse sur les autoroutes et les routes hors des localités, supprime la possibilité d'édicter des limites de vitesse pour des raisons de protection de l'environnement ainsi que d'approvisionnement du pays et rend plus difficile toute adaptation à des normes internationales.

Avant toute décision concernant les limitations générales de vitesse, il faut tenir compte, suffisamment tôt, des connaissances techniques et des circonstances qui, l'expérience le montre bien, peuvent évoluer rapidement. Les objectifs principaux touchant à la sécurité routière, à la protection de l'environnement et aux économies d'énergie dans des cas de graves pénuries, doivent pouvoir être atteints, aussi dans le domaine du trafic routier, par des mesures appropriées. Les lois fédérales actuelles (LCR, LPE et LAP) garantissent tout cela en autorisant le Conseil fédéral à fixer des limitations générales de vitesse.

Les demandes contenues dans l'initiative (fixation de limites générales de vitesse dans la constitution; vitesses maximales supérieures ou inférieures possibles pour des raisons de sécurité routière uniquement) conduisent à la destruction du régime juridique actuel. Il n'existe pourtant aucune raison d'abolir ce régime, c'est-à-dire de transmettre au peuple et aux cantons la compétence (appartenant actuellement au Conseil fédéral) de fixer des limitations générales de vitesse sur les autoroutes et les routes hors des localités.

24 Appréciation quant au fond

241 Sécurité routière

La courbe des accidents survenant sur les routes de Suisse a connu, ces dernières années, une évolution favorable. Alors qu'entre 1970 et 1985, le parc des véhicules automobiles a pratiquement doublé et que, selon les estimations, la distance parcourue a augmenté environ des trois quarts, le nombre des accidents ne s'est accru que d'environ 2 pour cent, alors que celui des blessés a diminué de plus de 15 pour cent et que celui des tués a baissé de 39 pour cent (cf. appendice 3).

Divers facteurs jouent un rôle essentiel dans cette réjouissante évolution: les mesures touchant à l'infrastructure routière (p. ex. construction du réseau des routes nationales; amélioration de tronçons dangereux, corrections de tracés, meilleure signalisation; création de zones de modération du trafic à l'intérieur des localités; séparation accrue des groupes d'usagers de la route); les améliorations au niveau de la construction des automobiles (comportement routier; zones déformables; pneus, etc.), au niveau des secours en cas d'accidents et, enfin, toutes les mesures qui influencent favorablement le comportement et la protection des usagers de la route (meilleure éducation routière et information; obligation de boucler sa ceinture et de porter le casque; limitations de vitesse à l'intérieur et à l'extérieur des localités). Bon nombre de ces mesures sont fondées sur des recherches qui ont bénéficié de l'appui financier du Fonds suisse de prévention des accidents de la route. Ces mesures ont contribué ensemble à l'amélioration de la situation sur le front des accidents. Mais il n'est pas possible d'indiquer séparément pour chaque mesure quelle part, en pour-cent, elle a prise au succès final.

Selon des études effectuées en Suisse et à l'étranger, il est prouvé que des limitations générales de vitesse, associées à d'autres mesures, peuvent influencer favorablement la courbe des accidents. D'une part, elles réduisent les écarts entre les vitesses et rendent ainsi le déroulement du trafic plus homogène; d'autre part, en abaissant le niveau des vitesses, elles diminuent les distances d'arrêt et, en cas de collision, la vitesse d'impact. Ainsi peut-on constater qu'en Suisse, les limitations générales de vitesse ont eu les effets suivants:

Mesures	Effets	Taux ¹⁾		Modification en pour-cent
		avant	après	
Hors localités 100 (1 ^{er} janv. 1973)	Routes principales			
	- Taux d'accidents ²⁾	2,0	1,6	- 20
Autoroutes 130 (14 mars 1974)	- Taux de victimes d'accidents ³⁾	150	110	- 27
	Taux d'accidents	0,48	0,31	- 35
Dans les localités 50 (1 ^{er} juillet 1980)	Taux de victimes d'accidents	21,4	13,4	- 37
	Routes principales			
	- Taux d'accidents	1,6	1,49	- 7
	- Taux de victimes d'accidents	77,6	68,5	- 12

Source: bpa

¹⁾ Chaque fois deux ans avant et après l'entrée en vigueur de la mesure.

²⁾ Par 1 mio. de véhicules-kilomètres.

³⁾ Par 100 mio. de véhicules-kilomètres.

En 1985, le nombre des personnes tuées lors d'accidents de la route fut de nouveau inférieur à 1000, pour la première fois depuis 1954, bien que, durant la même période, le parc des véhicules automobiles ait quintuplé. Cependant, ce résultat ne fut plus atteint au cours de l'année 1986, puisqu'on enregistra une augmentation de 13,9 pour cent du nombre des tués par rapport à l'année 1985, le volume du trafic ayant quant à lui augmenté d'environ 5 pour cent. L'analyse de la statistique des accidents enregistrés en 1986 montre que l'augmentation du nombre des tués est intervenue surtout au cours du premier semestre de 1986 (+ 30%), alors que si l'on considère le second semestre, la courbe des accidents suit pratiquement le même tracé en 1986 (+ 2,4%) qu'en 1985. En revanche, si l'on établit une comparaison à long terme, l'année 1986 occupe le deuxième rang quant au nombre annuel de tués le moins élevé; seuls les chiffres de 1985 furent exceptionnellement bas, ce qui s'explique par les conditions météorologiques et par l'effet initial des nouvelles limitations de vitesse à 80/120 km/h. Selon les premiers résultats provisoires de l'enquête relative aux limites de 80 et 120 km/h, enquête effectuée, sur mandat du Conseil fédéral, par le Groupe d'experts «Sécurité routière» du Département fédéral de justice et police, de concert avec l'EPF de Zurich et le Bureau suisse de prévention des accidents, ces limitations de vitesse n'ont en tout cas pas eu d'incidences défavorables sur la sécurité routière.

Bien que l'on ne puisse nier, d'une manière générale, l'influence favorable des limitations de vitesse sur la sécurité routière, il est très difficile d'en fixer le niveau pour rendre cette influence optimale. En effet, il y a lieu de tenir compte de divers facteurs concomitants en prenant ce genre de décision.

Tout d'abord, il existe des rapports entre les limites de vitesse applicables dans les localités, hors des localités et sur les autoroutes, en ce sens que des

échelonnements judicieux ont des effets positifs, en matière de sécurité, sur tous les types de réseaux routiers. Ensuite, les autoroutes sont des voies de communication nettement plus sûres que les routes principales situées hors des localités et dans les agglomérations: sur les routes principales hors des localités, le risque – par kilomètre de trajet – d'être impliqué dans un accident est 2,7 fois plus élevé que sur les autoroutes et, sur les routes principales dans les localités, il l'est 4,7 fois plus; sur les routes principales hors des localités, le risque d'être blessé est même 5,3 fois plus élevé que sur les autoroutes, alors que sur le réseau routier principal des localités, il l'est 6,7 fois plus. Pour renforcer la sécurité routière, il faut donc maintenir, voire accroître l'attrait des autoroutes et éviter que des limites fixées trop bas ne provoquent un transfert du trafic du réseau autoroutier vers les routes ordinaires, plus dangereuses, qui traversent et relient les localités. Enfin, il convient de prendre aussi en compte les effets réciproques du taux d'observation et des possibilités de faire respecter une telle mesure. Lorsque les limitations générales de vitesse sont bien adaptées au degré d'aménagement des routes, elles sont aussi mieux observées, le climat dans le trafic routier s'en trouve amélioré et la tâche des organes cantonaux de police chargés de faire respecter les limitations de vitesse en est facilitée. Toute altération de ces rapports a des effets négatifs tant sur l'observation des limites que sur les possibilités de contrôle.

En fixant les limitations de vitesse à 80 km/h et 120 km/h, au début de 1985, le Conseil fédéral a tenu compte de ces rapports. Le fait que ces limites de 80 km/h et 120 km/h furent assez mal respectées au cours des deux premières années correspond au phénomène observé lors de tout abaissement d'une limite de vitesse à laquelle on s'était habitué. Toutefois, si d'après la documentation statistique réunie jusqu'à présent, les limites de 80 km/h et 120 km/h sont tout de même propres à influencer favorablement la courbe des accidents, l'inscription d'une limite de 130/100 km/h dans la constitution, comme l'exigent les auteurs de la présente initiative, ne saurait être défendue objectivement en invoquant des motifs de sécurité routière.

242 Protection de l'environnement

L'origine première du dépérissement des forêts – les spécialistes sont d'accord sur ce point – est la pollution atmosphérique excessive qui s'est manifestée pendant des années. Les polluants que constituent l'anhydride sulfureux (SO_2), les oxydes d'azote (NO_x) et les hydrocarbures (HC), ainsi que leurs produits de transformation (p. ex. les pluies acides et l'ozone), y concourent largement. On admet que, dans la lutte contre le dépérissement des forêts, la réduction quantitative des émissions d'oxydes d'azote revêt un rôle important, la part du trafic routier représentant 73,6 pour cent de l'ensemble en 1984 (cf. le rapport *Stratégie de lutte contre la pollution de l'air*, du 10 sept. 1986, ch. 21; FF 1986 III 253).

C'est d'abord en limitant les émissions à la source, c'est-à-dire, dans le domaine du trafic routier, en renforçant les prescriptions sur les gaz d'échap-

pement des véhicules automobiles, que l'on parviendra à réduire la pollution atmosphérique. Selon des essais empiriques, il est incontestable qu'un abaissement des limites générales de vitesse permet aussi de diminuer les émissions de NO_x. Le rapport entre ces deux mesures visant à réduire les émissions est le suivant: les limitations de vitesse ont un effet immédiat mais, comparativement aux prescriptions plus sévères sur les gaz d'échappement (p. ex. l'introduction des normes US 83 déjà décidée par le Conseil fédéral), elles constituent, pour diminuer les émissions polluantes, une mesure limitée dans son ampleur et sa durée; plus la réduction des NO_x obtenue grâce au renforcement des normes antipollution deviendra importante, avec le temps, plus l'influence des limitations de vitesse sur l'abaissement du taux de NO_x s'affaiblira.

Selon le rapport précité sur la stratégie de lutte contre la pollution de l'air (cf. ch. 53, mesure B5), rapport qui tient compte de ces corrélations et de l'évolution pronostiquée en matière d'émissions, si les limites de vitesse sont bien observées, le maintien du régime 80/120 au-delà de 1987 permettra d'obtenir les réductions suivantes des émissions (en tonnes par année):

Polluant	1990	1995	2000
SO ₂	120	130	140
NO _x	6000	4000	3500
HC	100	50	30

Si l'on se réfère au volume total des émissions de NO_x produites en Suisse, les limitations de vitesse à 80/120 km/h permettent de réduire ces émissions de 3,2 pour cent en 1990, de 2,7 pour cent en 1995 et de 2,6 pour cent en l'an 2000; calculée par rapport au volume de NO_x émis par les véhicules routiers, la réduction sera de 4,4 à 4,7 pour cent au cours des années 1990 à 2000. Suivant la situation locale en matière d'émissions, il est possible que l'on enregistre des réductions plus importantes en certains endroits.

Si l'entrée en vigueur des normes US 83 (véhicules équipés d'un catalyseur) entraîne une diminution plus rapide et plus importante des émissions de gaz d'échappement, on ne peut cependant nier les effets immédiats des limitations générales de vitesse en faveur de la réduction des substances polluantes, même si l'on ne saurait surestimer les effets des limites de vitesse plus basses sur la réduction des oxydes d'azote.

De plus, c'est le bruit de la circulation routière qui, de loin, incommode sensiblement de larges milieux de la population. Pour diminuer les nuisances dues au bruit de la route, il est donc indispensable de limiter le niveau sonore des véhicules automobiles, en application du même principe que celui qui a déjà été invoqué à propos des mesures de protection de l'air. Toutefois, en intervenant sur les véhicules eux-mêmes pour limiter leurs émissions, on ne parviendra à rendre la situation meilleure dans ce domaine qu'à moyen ou à long terme. Des études effectuées en Suisse et à l'étranger tendent à confirmer que les limitations de vitesse entraînent aussi une dimi-

nution du bruit de la circulation routière. Ainsi, par exemple, un abaissement de la vitesse de 130 km/h à 100 km/h atténue le bruit de 2 à 4 décibels. Pour pouvoir parvenir à un tel résultat sans diminuer la vitesse, il faudrait réduire le débit de moitié.

Compte tenu des effets des limitations de vitesse en faveur d'une réduction des émissions polluantes et d'un abaissement du niveau de bruit, il ne se justifie pas, objectivement, d'exclure totalement – comme le préconise la présente initiative – la possibilité d'introduire, pour des motifs de protection de l'environnement, soit des limites générales de vitesse plus basses soit, dans certains cas particuliers, des dérogations aux limites générales.

243 Energie

Il est prouvé qu'il existe un rapport entre la consommation de carburant et la vitesse des véhicules. Des mesures effectuées – toujours à vitesse constante – en Suisse et à l'étranger ont démontré que la consommation croît en fonction directe de l'augmentation de la vitesse; c'est à pleine charge que la courbe de consommation de carburant se redresse le plus.

On ne dispose pas de chiffres précis concernant les économies de carburant réalisées grâce au régime des limitations de vitesse à 80/120 km/h. En 1984, on s'était néanmoins livré à des calculs pour évaluer les incidences sur les économies d'énergie, des limites de vitesse à 80/120 km/h, alors en discussion. Selon ces évaluations, les limitations de vitesse à 80/120 km/h entraîneraient une diminution de la consommation de carburant de 125 000 à 130 000 t/a, ce qui correspondrait à une économie d'environ 5 pour cent, la part la plus grande étant réalisée sur les autoroutes (à raison d'environ 80%). L'économie de carburant que l'on pourrait escompter grâce aux limitations de vitesse à 80/120 km/h serait donc, au total, d'environ 2 pour cent.

Dès lors qu'il y a une relation directe entre la vitesse et la consommation de carburant, et que la nécessité de réduire cette consommation n'est généralement pas contestée, il n'y a aucune raison objective d'enlever au Conseil fédéral la compétence d'édicter des limitations qui tiennent compte des circonstances en matière d'approvisionnement.

244 Résumé

Non seulement les limitations de vitesse peuvent entraîner une diminution du nombre et de la gravité des accidents, mais elles permettent encore de réduire les émissions de gaz d'échappement, le bruit de la circulation routière et la consommation de carburant. Cela concerne, d'ailleurs, aussi bien les limitations générales de vitesse que les dérogations à ces limites, qui s'appliquent sur des tronçons déterminés (cf. ch. 122).

Pour déterminer le niveau des limitations de vitesse, il faut – quels que soient les motifs pour lesquels on les ordonne – non seulement évaluer

leurs effets respectifs sur la sécurité routière, la protection de l'environnement et la consommation d'énergie, mais encore pondérer les différents facteurs en fonction de la situation et s'interroger sur les possibilités de faire respecter lesdites limitations.

Les mesures telles que les limitations de vitesse produisent immédiatement leurs effets dans le domaine de la circulation. Elles doivent, au besoin, pouvoir être prises avec rapidité et souplesse. C'est ainsi que l'on a fait face à la crise énergétique de 1973 en imposant la limitation de vitesse à 100 km/h sur les autoroutes et l'interdiction de circuler le dimanche, en plus du contingentement des carburants et des combustibles. Ces mesures ont réduit la consommation des carburants et des combustibles. Elles ont pu être levées après quelques mois d'application.

Ensuite, dans le cadre des mesures d'urgence décidées contre le déperissement des forêts, les limitations de vitesse à 80 et 120 km/h furent introduites pour les années 1985 à 1987. Le Conseil fédéral a chargé des experts d'évaluer les conséquences de ces mesures sur les émissions de polluants et sur la sécurité routière, en tenant compte des expériences réalisées à l'étranger dans ce domaine. Le résultat final de ces recherches n'est pas encore connu (pour les résultats intermédiaires, cf. ch. 241); toutefois, le fait à retenir est que les limitations de vitesse, tant générales que ponctuelles, permettent de diminuer aussi bien le bruit que les émissions de polluants et que partant, elles doivent pouvoir être également décidées pour des raisons relevant de la protection de l'environnement.

Comme l'initiative populaire ne permet, dans des cas d'espèce, de s'écarter des limitations de vitesse à 130/100 km/h que lorsque la sécurité routière est en jeu, elle doit également être rejetée quant au fond, car elle exclut ainsi toute limitation différente, tant générale que limitée à certains tronçons, qui permettrait de protéger l'environnement. Le Conseil fédéral doit en outre garder la possibilité d'exercer, par ce biais, une influence sur la consommation de carburant, dans la mesure où les circonstances l'exigent et d'une manière appropriée.

25 Contre-projet à l'initiative

Aux chiffres 23 et 24, le Conseil fédéral a expliqué pour quelles raisons juridiques et de fond, il rejette l'inscription dans la constitution des limitations de vitesse à 130 et 100 km/h que l'initiative réclame. En outre, en réponse à deux motions déposées au Conseil national et au Conseil des Etats (cf. ch. 231), il s'est également prononcé contre l'inscription, dans la LCR cette fois, de limitations générales de vitesse; les deux chambres ont suivi le Conseil fédéral et rejeté ces motions. Enfin, le 5 juin 1986, le Conseil national n'a pas donné suite à une initiative parlementaire (84.225) qui proposait de faire figurer dans la constitution les limitations de vitesse à 80 et 100 km/h. Aussi le Conseil fédéral renonce-t-il à présenter un contre-projet, direct ou indirect, à l'initiative populaire «pro vitesse 130/100».

3 Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes

31 Conséquences pour la Confédération

L'inscription des vitesses de 130 et 100 km/h dans la constitution fédérale n'entraîne aucune conséquence financière pour la Confédération. Elle impliquerait cependant une adaptation de la législation, au moins en ce qui concerne la circulation routière et la protection de l'environnement (cf. ch. 22 et 232).

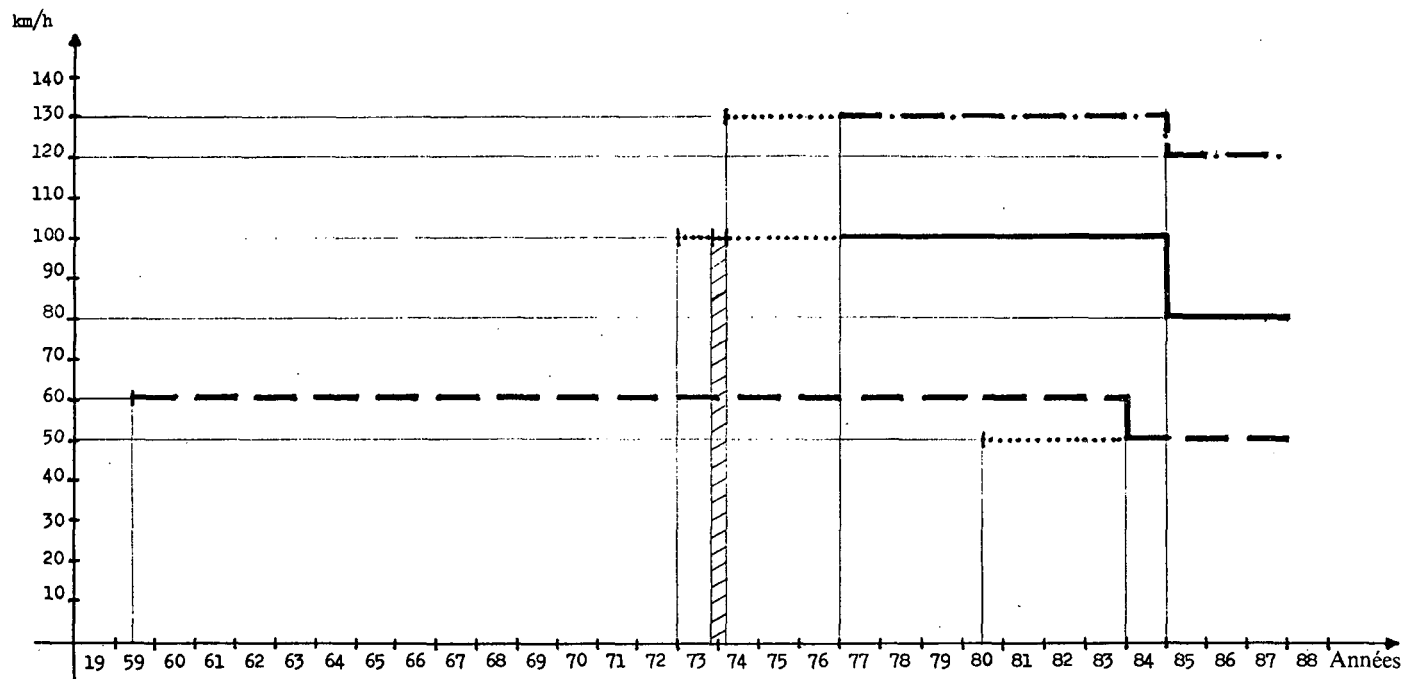
32 Conséquences pour les cantons et les communes

Comme les limitations générales de vitesse sur les autoroutes et les routes hors des localités ne sont pas signalisées, les vitesses de 130 et 100 km/h n'imposent aucun devoir de signalisation et donc aucune dépense aux cantons et aux communes. Cependant, cantons et communes perdraient la compétence qu'ils avaient jusqu'alors de fixer, sur ces routes, des limitations de vitesse spéciales en vue de protéger l'environnement.

31576

Evolution des limitations générales de vitesse

Appendice 1



Tableau

- — — Vitesse maximale dans les localités
- — — Vitesse maximale hors des localités
- . - Vitesse maximale sur les autoroutes
- Période d'essai



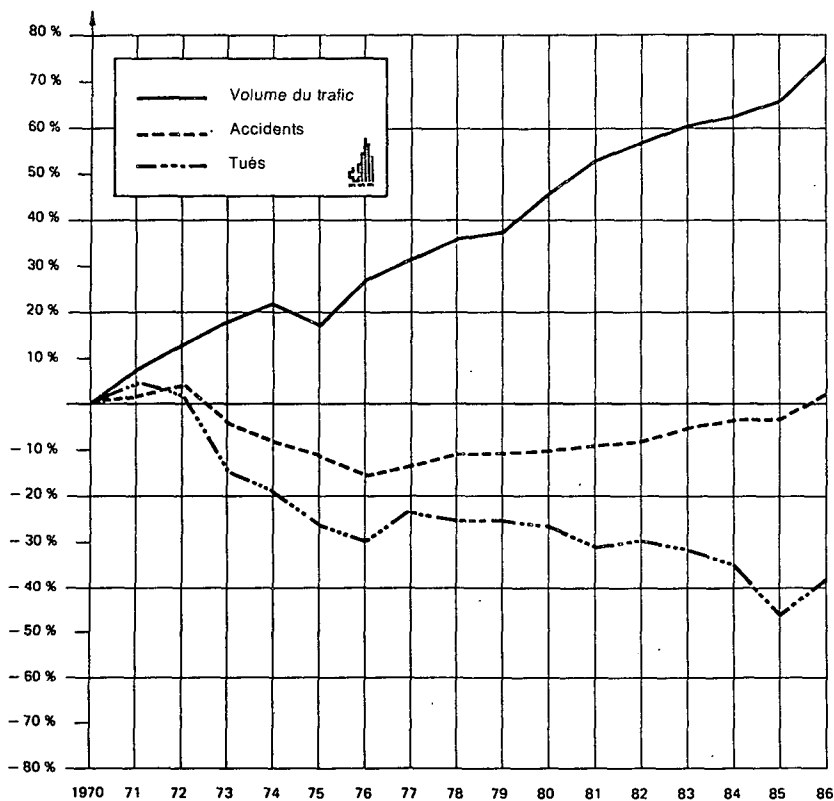
Crise énergétique : 100 km/h sur les autoroutes et hors des localités

Limitations générales de vitesse en Europe occidentale

Pays	Limitations de vitesses en km/h		Remarques
	hors des localités	autoroutes	
République fédérale d'Allemagne	100	— 1)	1) Vitesse conseillée 130
Autriche	100	130	2) Routes ayant au moins 2 voies pour chacune des deux directions
Belgique	90/120 ²⁾	120	
Danemark	80	100	3) Routes bien aménagées
Espagne	90/100 ³⁾	120	
Finlande	80	80 à 120 ⁴⁾	4) Selon le degré d'aménagement
France	90/110 ⁵⁾	130	5) Chaussées séparées pour chacune des deux directions
Grande-Bretagne	96	112	6) Selon la puissance du moteur
Grèce	80	100	
Irlande	96	96	
Italie	80/90/100/110 ⁶⁾	90/110/130/140 ⁶⁾	
Luxembourg	90	120	
Norvège	80	90	
Pays-Bas	80	100	7) Routes bien aménagées
Portugal	90	120	
Suède	70/110 ⁷⁾	110	8) Pour des motifs de protection de l'environnement, de 1985 à 1987; auparavant, 100 et 130
Suisse	80 ⁸⁾	120 ⁸⁾	

Evolution du nombre des accidents de 1970 à 1986

Augmentation/diminution
par rapport à 1970



Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «pro vitesse 130/100»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
après examen de l'initiative populaire «pro vitesse 130/100», déposée le
15 janvier 1985¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} juillet 1987²⁾,
arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «pro vitesse 130/100» du 15 janvier 1985 est déclarée recevable et est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative populaire a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 37^{bis}, 3^e al. (nouveau)

- ³ a. La vitesse maximale autorisée des voitures automobiles légères et des motocycles est fixée en général à 100 km/h sur les routes hors des localités, à 130 km/h sur les autoroutes.
- b. Pour accroître la sécurité, des vitesses maximales inférieures peuvent être fixées sur des tronçons particulièrement dangereux. Des vitesses maximales supérieures peuvent être autorisées sur des tronçons bien aménagés.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

31576

¹⁾ FF 1985 I 775

²⁾ FF 1987 II 1437

Message concernant l'initiative populaire «pro vitesse 130/100» du 1er juillet 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.047
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.08.1987
Date	
Data	
Seite	1437-1458
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 191

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.