

Message
concernant la modification de la loi sur la circulation routière
(publication des résultats de l'homologation;
port obligatoire des ceintures de sécurité)

du 17 janvier 1979

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR) concernant la publication des résultats de l'homologation et le port obligatoire des ceintures de sécurité, en vous recommandant de l'adopter.

En outre, nous vous proposons de classer les deux motions suivantes:

- 1975 M 12 151 Loi sur la circulation routière. Complément (N 29. 9. 75, commission du Conseil national; E 3. 10. 75)
1978 M 77.417 Port obligatoire des ceintures de sécurité et du casque (N 28. 2. 78 Auer; E 14. 6. 78)

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

17 janvier 1979

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hürlimann
Le chancelier de la Confédération, Huber

Vue d'ensemble

Les milieux s'occupant de la protection de l'environnement ont demandé, à plusieurs reprises, que l'on considère plus souvent comme un critère de qualité le fait qu'un véhicule automobile n'émette que peu de gaz d'échappement et de bruit. Dans notre rapport du 20 novembre 1974 sur les gaz d'échappement et le bruit des véhicules à moteur, nous avons laissé entendre qu'on déterminerait si les caractéristiques des nouveaux véhicules en matière de bruit et de gaz d'échappement ne devraient pas être rendues publiques. Mais les résultats de l'homologation ne sauraient être publiés si nous ne disposons pas d'une base légale à cet effet. La révision de l'article 12 LCR vise précisément à en créer une.

Actuellement, la plupart des voitures de tourisme sont équipées de ceintures de sécurité. Il est prouvé que des ceintures correctement portées offrent une protection très efficace en cas d'accident. Malgré cela, cette mesure de précaution est souvent négligée. Aux fins d'augmenter le taux d'utilisation de la ceinture de sécurité, nous avons décidé, le 1^{er} janvier 1976, que celle-ci devait être portée par les occupants des sièges avant. Par la suite, le nombre de ceux qui utilisent la ceinture avait à peu près doublé et les blessures subies par les occupants des voitures impliquées dans des accidents s'étaient révélées beaucoup moins graves et moins nombreuses. En automne 1977, le Tribunal fédéral ayant jugé que l'obligation de porter la ceinture ne reposait pas sur une base légale suffisante, a rendu un arrêt qui a pratiquement levé ladite obligation. Depuis lors, le nombre des personnes utilisant des ceintures a régressé et celui des occupants de voitures, blessés ou tués dans les accidents, a fortement augmenté. Dès 1977, on a constaté que, par rapport à l'année précédente, le nombre des tués avait augmenté de 18 pour cent chez les automobilistes et leurs passagers. Le seul moyen efficace et rapide d'atténuer notablement les conséquences des accidents est de réintroduire immédiatement l'obligation de porter la ceinture. La révision de l'article 57 LCR vise à habiliter le Conseil fédéral à prendre cette mesure. Au besoin, il pourra, en se fondant sur le même article, déclarer obligatoire le port du casque pour des conducteurs et passagers des véhicules à deux roues équipés d'un moteur.

Message

A. Publication des résultats de l'homologation

1 Partie générale

11 Situation initiale

111 Système de l'homologation

L'article 12, 1^{er} alinéa, LCR soumet les véhicules automobiles et leurs remorques fabriqués en série à l'expertise des types (appelée actuellement «homologation»). Nous avons confié l'exécution de ce mandat au Service d'homologation de la Division fédérale de police (art. 98, 1^{er} al., de l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière, OAC; RS 741.51). L'homologation des véhicules est exécutée à la demande du constructeur ou de l'importateur et comprend, pour l'essentiel, deux expertises: l'une touche la sécurité routière (parfait état de fonctionnement, dimensions, poids, exigences en matière de construction et d'équipement, conformité du véhicule à l'usage auquel il est destiné), l'autre porte sur les nuisances provoquées par le véhicule (bruit, gaz d'échappement, fumée). Si les résultats de ces expertises sont positifs, l'approbation du type est délivrée au requérant sous forme d'une fiche d'homologation contenant toutes les indications nécessaires à l'immatriculation des véhicules. La fiche d'homologation est déterminante pour l'immatriculation officielle des véhicules (art. 80, 2^e al., de l'ordonnance du 27 août 1969 sur la construction et l'équipement des véhicules routiers, OCE; RS 741.41). Le titulaire du document «approbation du type» est légalement responsable de ce que les véhicules de la série homologuée, qu'il construit ou importe, ne soient mis sur le marché que s'ils correspondent au modèle approuvé (art. 12, 2^e al., LCR). Le système de l'homologation simplifie beaucoup les formalités d'immatriculation, dans la mesure où la grande majorité des véhicules dont le type a été homologué (par ex. des voitures automobiles légères et des motocycles) peuvent être dispensés du contrôle individuel auprès du Service d'immatriculation (art. 13, 2^e al., LCR; art. 82, 2^e et 3^e al., OCE).

112 Secret de fonction

Pour accomplir sa tâche, le Service fédéral d'homologation a besoin d'être informé de manière détaillée sur les véhicules par leurs constructeurs ou leurs importateurs.

Ces informations sont au premier chef des données techniques qui entrent dans les secrets de fabrication du requérant. Citons par exemple les plans de construction accompagnés des calculs exécutés pour le châssis, les freins, la direction, etc. Or les secrets de fabrication relèvent de la liberté individuelle, que l'article 28 CC protège des atteintes de tiers et que la constitution garantit contre les interventions de l'Etat. L'intérêt et la volonté de garder secrets de

tels renseignements amènent généralement les constructeurs ou les importateurs à préciser qu'ils fournissent ces informations à titre confidentiel.

En outre, le Service fédéral d'homologation utilise non seulement les données du requérant mais encore ses propres constatations faites en cours d'homologation. Lors de l'immatriculation officielle des véhicules, on se fonde sur les résultats de l'homologation. Ceux-ci sont consignés sur la fiche d'homologation. D'une part, cette fiche est délivrée au requérant à titre d'approbation du type du véhicule expertisé, d'autre part, elle permet aux autorités de la Confédération et des cantons, compétentes en matière d'immatriculation, de s'assurer que les véhicules de la série approuvée selon la fiche d'homologation sont conformes au type expertisé. Les renseignements figurant sur la fiche d'homologation ne sont pas accessibles à tout le monde. Ils servent uniquement à l'immatriculation officielle des véhicules, cela pour deux raisons: d'une part, les renseignements fournis par la fiche d'homologation n'ont force obligatoire que pour l'immatriculation des véhicules construits ou importés par le titulaire de l'approbation du type, véhicules pour lesquels il est seul à pouvoir se porter garant; si ces renseignements étaient accessibles à n'importe quel autre importateur, le titulaire serait partiellement dans l'incapacité d'assumer cette responsabilité et sa compétitivité en serait amoindrie. D'autre part, les autorités fédérales et cantonales compétentes pour l'immatriculation doivent s'assurer que les véhicules homologués, dispensés du contrôle individuel, sont conformes aux prescriptions lors de leur livraison; dans le système actuel de l'homologation, les autorités ne seraient plus en mesure de s'acquitter de cette tâche si d'autres importateurs disposaient librement des renseignements figurant sur la fiche délivrée au titulaire de l'approbation du type, car ces importateurs ne seraient pas à même, faute de contacts suffisants avec le constructeur, de se porter garants de la conformité des véhicules livrés aux prescriptions.

Lorsqu'on parle d'informations et de constatations en rapport avec l'homologation, il s'agit, sous l'empire du droit actuel, d'observations que les fonctionnaires du Service fédéral d'homologation ont faites en raison de leurs fonctions ou dans l'accomplissement de leur service. Selon les articles 27 et 28 de la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires (RS 172.221.10), de telles observations ne doivent pas être divulguées; le fonctionnaire est d'autant plus tenu de respecter le secret de fonction, à l'égard de particuliers ou de l'opinion publique que, même pour déposer en justice, il doit être délié de ce secret (art. 28, 1^{er} al., de la loi sur le statut des fonctionnaires; ATF 77 IV 50 s.). Quant à la LCR, elle ne contient aucune prescription autorisant la publication des résultats de l'homologation.

113 Demande tendant à modifier la situation actuelle

Le 20 novembre 1974, nous avons soumis à l'Assemblée fédérale un rapport sur les gaz d'échappement et le bruit des véhicules à moteur (FF 1975 I 25). Nous y avons notamment exposé qu'il conviendrait d'examiner s'il ne faudrait pas rendre publiques les caractéristiques des nouveaux véhicules en matière de gaz d'échappement et de bruit. Au cours des débats parlementaires consacrés à ce rapport, la Société suisse pour la protection du milieu vital (SGU) et la

Fondation «Heure H ! Action Suisse saine» (GSJ) ont demandé que les résultats d'homologation présentant de l'importance pour la protection de l'environnement ne soient plus considérés comme des secrets de fonction mais soient publiés régulièrement. Par la suite, la Commission du Conseil national a déposé une motion qui fut acceptée par le Conseil national le 29 septembre 1975 (BO 1975 N 1328) et par le Conseil des Etats le 3 octobre 1975 (BO 1975 E 631). Cette motion a la teneur suivante:

Le Conseil fédéral est invité à soumettre sans tarder à l'Assemblée fédérale un projet de loi visant à compléter l'article 12 de la loi sur la circulation routière par un 4^e alinéa dont la teneur est la suivante:

La Confédération et les cantons sont tenus de faire connaître, sur demande, les résultats de l'expertise des types. Ces résultats peuvent être publiés.

12 Appréciation critique de la situation initiale

121 Considérations de principe

La protection de l'environnement tend à préserver l'homme et son milieu naturel des atteintes nuisibles ou incommodes qui leur sont portées (art. 24^{septies} cst). Le bruit et les gaz d'échappement émis par les véhicules à moteur font partie des nuisances contre lesquelles il s'impose de lutter en priorité. La réduction, par étapes, des émissions de bruit et de gaz constitue le moyen le plus efficace de protéger l'environnement, mais il n'est pas le seul. Il faut le compléter par des prescriptions propres à influencer le comportement écologique de chacun. L'ordonnance sur les règles de la circulation routière (RS 741.11) contient toute une série de dispositions (art. 33 et 34) visant à limiter le bruit et les autres inconvénients résultant de l'utilisation d'un véhicule automobile. Toutefois, c'est dès le moment où une personne achète un véhicule que l'on peut l'aider à prendre conscience de la nécessité de ménager l'environnement en érigeant en label de qualité, le fait qu'un véhicule n'émet que peu de gaz d'échappement et de bruit. Cela exige que l'acheteur soit informé avec précision des nuisances produites par chaque véhicule. A l'heure actuelle cependant, il est impossible de satisfaire à cette exigence, puisque la législation interdit aux autorités de publier et de divulguer les quantités de bruit et de gaz émises par les véhicules automobiles, qui sont de nature à porter gravement atteinte à l'environnement (ch. 112).

122 Portée de la motion

La motion, déposée sous la forme d'un projet de loi rédigé de toutes pièces (ch. 113), a une grande portée juridique. Elle oblige l'autorité à communiquer d'office tous les résultats de l'homologation, qu'il s'agisse de ceux qui figurent sur la fiche d'homologation ou d'autres constatations faites en cours d'homologation. Une publication aussi complète de ces résultats aurait pour conséquence que le Service fédéral d'homologation ne recevrait plus des constructeurs et des importateurs les informations qui lui sont indispensables pour accomplir sa tâche, si bien que l'homologation elle-même ne pourrait plus atteindre son but. Nous avons parlé de ce rapport de cause à effet sous chiffre 112.

Divers intérêts doivent être pris en considération dans la recherche de solutions possibles :

- L'obligation de garder le secret professionnel imposé par l'article 27 de la loi sur le statut des fonctionnaires touche les rapports entre le fonctionnaire et l'Etat. Tombent sous le secret de fonction au sens de cette disposition les faits qui, en raison de leur nature ou en vertu d'instructions spéciales, ne doivent pas être divulgués. Sont en principe gardées secrètes «en raison de leur nature» toutes les affaires de service qui, eu égard à un intérêt public ou à un intérêt privé digne d'être protégé, ne doivent pas ou ne peuvent pas encore être rendues publiques (JAAC 1966-1967 n° 22 p. 50). L'Etat a tout intérêt à garder secrets les résultats de l'homologation; en effet, l'administration de la Confédération et des cantons doit être à même de juger en toute liberté si elle peut ou non admettre les véhicules à la circulation. Mais en cela, l'intérêt du constructeur ou de l'importateur, qui est tenu par la loi de faire homologuer les véhicules fabriqués en série et qui paie cette homologation, mérite aussi d'être protégé. Cet intérêt consiste en ce qu'aucune personne non habilitée ne puisse disposer des renseignements confiés à l'administration et connaître les constatations du Service fédéral d'homologation, qui ne lient que le constructeur ou l'importateur lui-même.
- Le nouvel article 24^{septies} de la constitution donne mandat à la Confédération de combattre, notamment, la pollution de l'air et le bruit. Comme nous l'avons relevé sous chiffre 121, des prescriptions visant à modifier le comportement écologique des individus contribuent également à cette lutte. Si la divulgation des résultats de l'homologation permet d'atteindre l'objectif en question, il est non seulement dans l'intérêt du public mais encore dans celui des particuliers de ne pas y renoncer.

Au surplus, il y a lieu de prendre en considération le principe de la proportionnalité. En l'occurrence, ce principe commande de choisir des mesures qui permettent d'atteindre l'objectif fixé en portant le moins possible atteinte aux intérêts en jeu.

L'appréciation des intérêts opposés (maintien du secret et publication des résultats de l'homologation) débouche sur un moyen terme, qui consiste à ne divulguer que les renseignements se rapportant à la protection de l'environnement, soit les quantités de bruit et de gaz émises par les véhicules automobiles. Ainsi limitée dans sa portée, cette mesure constitue bien sûr un certain assouplissement du secret de fonction mais elle n'entrave pas considérablement l'administration dans l'accomplissement de sa tâche; en outre, elle atteint son but, qui consiste à faire prendre conscience à l'acheteur d'un véhicule de la nécessité de protéger l'environnement et à fournir aux marchands un argument de vente d'ordre écologique (faible émission de gaz et de bruit). Moins globale, cette solution répond à l'attente des milieux s'occupant de la protection de l'environnement et - si l'on en juge par sa genèse - va également dans le sens initial de la motion; elle satisfait dès lors au principe de la proportionnalité.

124 Nécessité d'édicter une prescription légale

D'une part, la publication des résultats de l'homologation affecte la capacité de concurrence des constructeurs et des importateurs de véhicules et, partant, porte partiellement atteinte à leur liberté individuelle. D'autre part, la violation du secret de fonction (art. 320 CP) n'est pas punissable si la loi autorise de révéler des constatations se rapportant aux obligations du fonctionnaire (art. 32 CP). La LCR ne contient aucune base sur laquelle pourrait se fonder la publication des résultats de l'homologation. C'est au législateur qu'il appartient de fixer les limites du secret de fonction; il s'avère donc nécessaire de créer une base juridique dans la loi elle-même.

13 Résultat des consultations

Après une analyse complète du problème, le Département fédéral de justice et police a consulté les cantons, les partis politiques et les associations s'occupant de circulation routière, en leur soumettant, le 22 mars 1978, l'avant-projet d'un nouvel article 12, 4^e alinéa, LCR, en deux variantes. La première correspondait au texte de la motion parlementaire (ch. 113 *in fine*); la seconde était ainsi libellée:

Sur demande, la Confédération et les cantons feront connaître les quantités de bruit et de gaz d'échappement émises par des véhicules automobiles et constatées lors de leur homologation. Ces quantités peuvent être publiées.

Les intéressés ont été priés de se prononcer sur le principe d'une nouvelle réglementation et sur les deux variantes.

131 Avis exprimés sur la question de principe

20 cantons, 24 associations ou organisations et cinq partis politiques sont en principe favorables à une obligation légale de donner connaissance des résultats de l'homologation, respectivement de les publier. Le canton de Neuchâtel voudrait que ces résultats soient communiqués uniquement sur demande, afin que leur révélation ne soient pas à l'origine de conflits entre les entreprises commerciales.

Cinq cantons (BE, BL, AR, VD, VS) et huit organisations (Automobile-Club de Suisse, Union professionnelle suisse de l'automobile, Action Route Libre, Fédération motocycliste suisse, DG-CFF, Union suisse des mécaniciens en cycles et motos, Communauté suisse d'intérêt des associations de maîtres d'école de conduite, Union des villes suisses) sont fondamentalement opposés à une divulgation. Ces organisations craignent surtout que la publication des données techniques amène les gens à faire de fausses interprétations.

132 Avis exprimés sur les deux variantes

Sont favorables à la divulgation des résultats de l'homologation dans le sens de la motion (*variante 1*): le canton de Neuchâtel, deux partis politiques (Alliance

des Indépendants, Parti socialiste) et huit organisations (Action 100, Association suisse des conducteurs de voitures automobiles et de motocycles, Union syndicale suisse, Fédération suisse des consommateurs, CNA, Association suisse des salariés évangéliques, Touring-Club suisse, Fédération suisse des travailleurs du commerce, des transports et de l'alimentation). Tous sont d'avis qu'il serait exagéré de maintenir l'obligation du secret, que l'intérêt public à une information complète passe avant l'intérêt particulier du constructeur, et que d'éventuels secrets de fabrication pourraient être protégés par voie d'ordonnance.

La *variante 2* (ne donner connaissance que des quantités mesurées de bruit et de gaz d'échappement) est approuvée par: 19 cantons, trois partis politiques (Parti radical-démocratique, Parti libéral, Union démocratique du Centre) et 18 organisations. A cette liste s'ajoutent les cantons de Berne, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Extérieures et du Valais, ainsi que quatre organisations qui, bien que fondamentalement opposés à une divulgation (ch. 131), se prononceraient pour cette variante si le problème était réglé dans la loi. Quant aux partisans de cette variante, ils y voient l'avantage suivant: une faible émission de gaz et de bruit deviendrait un nouveau label de qualité très important pour les véhicules automobiles.

133 **Autres points de vue exprimés**

Les cantons d'Uri, d'Obwald et d'Argovie, ainsi que l'Action Route Libre craignent qu'une obligation légale de divulguer les résultats de l'homologation n'entraîne un surcroît de travail considérable; les cantons d'Obwald et d'Argovie demandent donc que les quantités de gaz et de bruit émises par les véhicules ne soient communiquées que par un bureau central fédéral.

Pour une protection active de notre milieu vital, le canton de Berne et l'Union suisse des paysans attribuent plus d'importance à l'entretien du véhicule et à la manière de le conduire qu'à la publication des émissions.

La fondation «Heure H! Action Suisse saine» demande, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, qu'il soit obligatoire de publier, chaque semestre, les quantités de gaz et de bruit mesurées sur les véhicules qui ont été homologués dans l'année en cours et dans les cinq années précédentes. Elle demande aussi que ces résultats de mesure figurent sur le véhicule lui-même et dans toutes les annonces publicitaires.

134 **Commission permanente de la circulation routière**

La Commission permanente de la circulation routière, au sein de laquelle sont représentés les autorités et milieux s'occupant des problèmes de circulation (art. 106, 4^e al., LCR), a examiné les deux variantes de l'avant-projet lors de sa séance du 15 septembre 1978, sur le vu des résultats de la procédure de consultation. La Commission s'est prononcée à une faible majorité pour la création d'une base légale relative à la publication des résultats de l'homologation, puis à l'unanimité pour la variante 2.

La procédure de consultation a confirmé, en principe, le résultat de notre appréciation des intérêts en présence (ch. 123). La grande majorité des autorisés, partis et organisations consultés est favorable à la publication des résultats de l'homologation, dans la mesure où elle peut être importante pour la protection de notre environnement contre les nuisances.

Certes, les considérations de ceux qui s'opposent, par principe, à une obligation légale de publier les résultats de l'homologation ne sont pas entièrement dénuées de fondement; en effet, les profanes pourraient ne pas comprendre aisément la signification des valeurs de bruit indiquées en décibels, ni celle des valeurs de gaz en grammes par test. Mais avec le temps, ces données techniques ne devraient plus dépasser leur entendement. Il importe surtout que la publication des quantités de gaz et de bruit donne la possibilité au citoyen conscient de la nécessité de protéger l'environnement de comparer, dans ce domaine, les divers types de véhicules offerts sur le marché.

Il est impossible de publier, comme le demande la fondation «Heure H ! Action Suisse saine» (GSJ) les quantités de gaz et de bruit mesurées sur les véhicules qui ont été homologués au cours des cinq années précédentes, car une partie de ces informations fait défaut. Une application rétroactive de l'article 12 LCR révisé ne s'impose pas non plus. En effet, des modifications sont apportées aux divers types de véhicules dans un laps de temps relativement court, à certaines voitures de tourisme chaque année, de sorte qu'une publication de données aussi anciennes n'aurait pratiquement qu'une valeur historique. – L'autre exigence de la GSJ, qui consiste à vouloir imposer l'obligation d'indiquer les émissions sur le véhicule lui-même et dans la publicité, appelle des considérations de droit constitutionnel. La loi sur les toxiques (RS 814.80) citée comme exemple par ladite fondation, loi qui fait dépendre le commerce des toxiques d'une autorisation et prescrit, aux fins de protéger la vie et la santé, d'indiquer sur l'emballage la nature du toxique et sa teneur en pour cent, est fondée sur les principes spéciaux établis aux articles 31^{bis} et 69^{bis} de la constitution. Ces normes constitutionnelles ne sauraient être invoquées en matière de droit sur la circulation routière. La LCR est fondée, pour l'essentiel, sur l'article 37^{bis} de la constitution qui, d'après sa genèse, ne reconnaît pas à la Confédération le droit d'édicter aussi des prescriptions de politique économique (Burckhardt, commentaire sur la cst, 3^e édition, p. 319; Strebel, commentaire sur la LA, p. 83 N 2; Steiner, avis sur la constitutionnalité des dispositions de l'avant-projet de la LCR, p. 5). La requête de la GSJ est incompatible avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie énoncé à l'article 31 de la constitution.

Vu les réponses des milieux consultés et compte tenu des intérêts en jeu (ch. 123), nous vous soumettons un nouvel article 12, 4^e alinéa, LCR qui n'exige que la divulgation et la publication des quantités de gaz et de bruit émises par les véhicules automobiles, étant donné l'importance de ces nuisances pour l'environnement.

2 Remarques concernant le texte de la disposition légale proposée

Tel qu'il est proposé, l'article 12, 4^e alinéa, LCR est libellé au plus près du texte de la motion parlementaire et peut s'appliquer directement, sans qu'il soit nécessaire d'édicter une prescription d'exécution.

La Confédération et les cantons se partagent l'exécution de cette prescription. C'est une solution judicieuse, car l'immatriculation des véhicules relève de la compétence des autorités cantonales s'occupant de circulation routière et celle des véhicules de la Confédération incombe aux services fédéraux spécialement désignés à cet effet. Ces offices d'immatriculation mais aussi le Service fédéral d'homologation disposent en ce qui concerne les quantités de gaz et de bruit émises par les véhicules des renseignements figurant sur les fiches d'homologation. Il est donc utile que la Confédération et les cantons se répartissent la tâche de communiquer ces renseignements sur demande. En revanche, leur publication incombera d'abord au Service fédéral d'homologation, car il est le premier à connaître ces données et le mieux à même de les publier en se référant toujours aux mêmes critères. Il est prévu de publier ces renseignements chaque semestre.

3 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Si la divulgation et la publication des quantités de gaz et de bruit émises par les véhicules automobiles n'ont aucune conséquence financière directe pour la Confédération et les cantons, elles entraînent toutefois un surcroît de travail administratif. Vu le blocage du personnel affectant les administrations fédérales et cantonales, les tâches supplémentaires découlant du projet de loi ne pourront être exécutées que difficilement.

4 Constitutionnalité

La modification légale proposée se fonde – comme la loi elle-même – sur l'article 37^{bis} de la constitution. Selon cette disposition, la Confédération peut, en ce qui concerne les automobiles et les cycles, édicter des prescriptions de droit public de tout genre, sauf des prescriptions relatives aux taxes ou en contradiction avec une autre règle constitutionnelle (Steiner, avis sur la constitutionnalité des dispositions de l'avant-projet de la LCR, p. 5). Ainsi, la capacité de concurrence, en tant qu'élément du droit fondamental non écrit que constitue la liberté individuelle des constructeurs et des importateurs de véhicules, se trouve restreinte dans la forme légale nécessaire. De plus, le développement de la conscience des gens en matière de protection de l'environnement, comme le prévoit notre projet, répond à l'intérêt public. Enfin, cette modification de la loi satisfait au principe de la proportionnalité car, en n'autorisant que la divulgation des quantités de gaz et de bruit émises par les véhicules automobiles, elle permet, d'une part, d'atteindre le but visé et n'entraîne, d'autre part, qu'un assouplissement modéré du secret de fonction.

B. Port obligatoire des ceintures de sécurité

1 Partie générale

11 Situation initiale

Depuis le 1^{er} janvier 1971, seules sont encore admises à la circulation les voitures de tourisme équipées de ceintures de sécurité pour les sièges avant. Comme il n'avait pas été possible, malgré les recommandations faites dans la presse, à la radio et à la télévision, d'augmenter suffisamment le nombre restreint des personnes attachant leur ceinture, le Département fédéral de justice et police (DFJP) engagea une procédure de consultation, à la fin de 1972, sur l'opportunité de rendre obligatoire, par voie d'ordonnance, le port des ceintures de sécurité. A l'époque, l'idée d'une telle obligation avait recueilli de nombreux suffrages, mais plusieurs cantons et associations demandèrent que l'on résolve d'abord certains problèmes techniques et juridiques. Par la suite, un groupe de travail composé de délégués des garagistes, des associations d'usagers de la route, du Bureau suisse de prévention des accidents et de la division fédérale de police est parvenu à résoudre les problèmes techniques dans une mesure telle qu'il fut possible d'introduire le port obligatoire des ceintures. C'est ainsi que le 10 mars 1975, le Conseil fédéral rendit obligatoire le port des ceintures, avec effet au 1^{er} janvier 1976, en modifiant l'ordonnance sur les règles de la circulation routière. Il prit sa décision en se fondant sur l'article 57 de la loi sur la circulation routière, qui l'habilite à édicter des règles complémentaires de circulation. Selon la nouvelle disposition (art. 3a OCR), le conducteur et les passagers des sièges avant devaient – sous réserve de certaines exceptions – porter la ceinture pendant le trajet. Conformément au chiffre 123.2 de la liste des amendes d'ordre, les contraventions à cette prescription étaient punies d'une amende d'ordre de 20 francs.

Par arrêt du 2 septembre 1977, la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral a admis le pourvoi en nullité formé par un automobiliste, qui avait été condamné à une amende pour n'avoir pas porté sa ceinture de sécurité. Selon l'arrêt du Tribunal fédéral, l'article 57 LCR ne donne pas au Conseil fédéral la compétence de rendre obligatoire, par voie d'ordonnance, le port des ceintures de sécurité. Pour le faire, il doit pouvoir se fonder sur une base légale spéciale. Par arrêt du 5 octobre 1977, la Chambre de droit public du Tribunal fédéral a admis le recours d'un autre automobiliste. En se référant au jugement rendu par la Cour de cassation, elle a conclu que le port obligatoire des ceintures ne repose sur aucune base légale et que pour cette raison déjà il est anticonstitutionnel. La Chambre de droit public n'a pas examiné si le port obligatoire des ceintures constituait une atteinte grave à la liberté personnelle, si les autres exigences posées par la jurisprudence en matière de constitutionnalité étaient satisfaites, ni si cette obligation violait le principe de l'égalité devant la loi.

Les arrêts du Tribunal fédéral ont pratiquement annulé la décision du Conseil fédéral rendant obligatoire le port des ceintures de sécurité. Dès qu'il a eu connaissance du premier, le DFJP a immédiatement invité les organes des polices cantonales à ne plus infliger d'amendes et à ne plus dénoncer les coupables en cas d'inobservation de ladite prescription.

Le Conseil fédéral qui est d'avis que le port obligatoire de la ceinture n'en demeure pas moins une mesure contribuant notablement à diminuer le nombre des victimes dans les accidents de la route, propose de la réintroduire et de créer, à cet effet, une base légale inattaquable. Une réintroduction immédiate du port obligatoire de la ceinture est aussi réclamée par la motion (Auer) approuvée par les Chambres fédérales. Cette motion exige en outre que le port du casque soit déclaré obligatoire pour les conducteurs de motocycles.

12 Importance des ceintures de sécurité et nécessité de les rendre obligatoires

121 Efficacité des ceintures de sécurité

Les spécialistes sont unanimes à reconnaître que les ceintures correctement portées offrent une protection efficace. Les quelques objections formulées à leur encontre n'ont aucune valeur scientifique et sont insoutenables. Dans sa thèse «Der Einfluss von Sitzgurten und Kopfstützen auf die Verletzungen von Autoinsassen», le docteur F. Walz conclut que les ceintures à deux ou à trois points d'ancrage ont permis dans des collisions frontales (qui sont à l'origine de 53 % de toutes les lésions) d'empêcher toute blessure à la tête alors que les occupants non attachés ont été le plus gravement atteints à cet endroit dans 40 pour cent des cas. Le docteur Walz fait remarquer que les collisions frontales et l'éjection des occupants du véhicule sont les accidents les plus dangereux (70 % de tous les blessés graves et 62 % de tous les tués) et que, dans ces situations notamment, les ceintures à trois points d'ancrage constituent le moyen le plus efficace et le moins coûteux d'éviter des blessures graves ou mortelles.

Le docteur K. Hell du Département chirurgical de l'Université, Hôpital cantonal de Bâle, tire des conclusions analogues dans son rapport «Prospektive Einjahresstudie über Autounfälle innerorts». Il apporte la preuve que les ceintures de sécurité offrent une protection absolue contre les lésions graves et mortelles lorsque l'accident se produit à une vitesse inférieure à 60 km/h. En effet, sur les 3028 occupants de voitures impliquées dans un accident, aucun de ceux qui portaient la ceinture n'a été grièvement ou mortellement blessé.

Les enquêtes faites à l'étranger donnent des résultats analogues quant à l'efficacité des ceintures de sécurité: celles-ci réduisent de 50 pour cent le nombre des lésions mortelles.

Si l'on compare le nombre des victimes d'un accident qui portaient la ceinture avec celui des victimes qui ne la portaient pas, on constate que, grâce à ce dispositif de protection, le risque d'être légèrement blessé dans un accident est 1,5 fois plus petit, le risque d'être grièvement blessé 2,4 fois moins grand et celui d'être tué même 5 fois plus petit.

122 Objections formulées à l'encontre des ceintures de sécurité et de l'obligation de s'attacher

Les arguments les plus fréquemment invoqués contre les ceintures de sécurité ou contre l'obligation de s'attacher sont les suivants: les ceintures ne protègent

que ceux qui les portent; elles sont inefficaces ou même préjudiciables à l'intérieur des localités, sur les routes de montagne et dans les collisions latérales; il est préférable d'être éjecté que d'être coincé ou écrasé dans le véhicule; en cas d'incendie ou de chute du véhicule dans l'eau, on parvient plus difficilement à se dégager; les ceintures provoquent des blessures au cou et à d'autres endroits du corps.

Dans son rapport du 29 mars 1976, le docteur F. Walz, appuyé par Messieurs les Professeurs:

- Allgöwer, Département de chirurgie, Bâle;
- Analiker, Institut de technique biomédicale, Université et EPF Zurich;
- Härtmann, Directeur de l'Institut de médecine légale de l'Université de Zurich;
- Luppi, Directeur de l'Institut de médecine légale de l'Université de Berne;
- Thélin, Directeur de l'Institut de médecine légale, Lausanne;
- Weber, Clinique de neurochirurgie, Saint-Gall

a réfuté ces arguments. Le contenu de ce rapport peut être résumé comme il suit:

Les ceintures à l'intérieur des localités et sur les routes de montagne

Dans nombre de travaux scientifiques, on insiste sur le fait que le degré maximum d'efficacité des ceintures de sécurité est atteint lorsque les accidents se produisent à des vitesses relativement peu élevées, autrement dit aux vitesses usuelles dans les localités. L'opinion selon laquelle le port des ceintures n'aurait pas sa raison d'être dans la circulation en ville, vu le nombre élevé des collisions latérales, provient d'une conception doublement erronée qu'on a de la dynamique des accidents. Dans une collision latérale, il faut prendre en considération non seulement le véhicule tamponné, mais également celui qui l'a percuté. Pour les passagers du véhicule tamponneur, la situation est donc à peu près la même que dans une collision frontale avec un véhicule à l'arrêt. Mais les ceintures de sécurité offrent également une protection indiscutable aux occupants de la voiture qui subit le choc latéral.

Il est illusoire d'affirmer que sur les routes de montagne le risque serait plus élevé pour des occupants attachés, du fait qu'il faut craindre davantage la chute dans un ravin qu'une collision frontale à vitesse élevée. Il est erroné de croire qu'on peut encore, au dernier moment, sauter du véhicule avant qu'il n'amorce sa chute, sans subir de graves blessures. Bien au contraire, les personnes qui ne sont pas attachées sont soit éjectées du véhicule de façon totalement incontrôlée, soit grièvement blessées parce qu'elles heurtent diverses parties de l'habitacle lorsque le véhicule rebondit dans sa chute. Il est possible de citer toute une série de cas où des véhicules ont été très fortement endommagés alors que leurs occupants ceinturés étaient pratiquement indemnes. Il est également faux de prétendre que, sur les routes de montagne, on peut s'en tirer sans blessures parce que les collisions ne se produisent qu'à des vitesses réduites. En effet, même lorsque la vitesse est peu élevée, il est impossible d'éviter un choc en prenant appui sur les bras tendus.

Occupants éjectés du véhicule

De nombreuses études, qui se fondent sur des statistiques détaillées et sur des analyses exactes d'accidents, ont démontré que l'on court moins de risques

(5 à 10 fois) en restant coincé dans l'habitacle, qui offre tout de même une certaine protection, qu'en étant éjecté du véhicule pour retomber sur une surface souvent plus dure (la chaussée ou ses abords). Certes, il y eut des cas où des personnes éjectées eurent la chance de retomber sur quelque chose de plus tendre (par ex. une meule de foin, etc.) et sont sorties indemnes de l'accident, alors que leur voiture était totalement démolie. Mais ces cas sont si rares qu'on ne saurait les invoquer comme argument contre les ceintures. Les affirmations selon lesquelles le port de la ceinture s'est révélé néfaste dans des cas spécifiques reposent le plus souvent sur des suppositions fausses qu'il est pratiquement toujours possible de réfuter grâce à des analyses scientifiques des accidents.

Incendie de la voiture

On peut citer plusieurs cas où des personnes qui avaient attaché leurs ceintures ont péri brûlées dans leur voiture. Il convient toutefois de se montrer circonspects à l'égard des comptes rendus d'accidents publiés dans les journaux et de ne se référer qu'à des faits scientifiquement établis, avant d'émettre un jugement. Les accidents analysés ont permis de mettre en évidence un élément négatif, à savoir que les passagers ne connaissent pas le fonctionnement du système d'ouverture de la ceinture. Des personnes ayant porté secours ont parfois aussi été incapables d'ouvrir les boucles des ceintures, parce qu'il s'agissait de modèles désuets et compliqués. La plupart de ces défauts ont été supprimés sur les nouveaux dispositifs de verrouillage. De plus, les incendies, qui sont très dangereux pour les occupants, ne se produisent que très rarement avec les véhicules actuels. Lorsqu'une voiture prend feu, ce n'est qu'au bout d'une minute environ que la température dans l'habitacle est si élevée et la fumée si épaisse qu'il n'y a plus aucune chance de survie pour les occupants. C'est pourquoi, il est très important qu'ils soient capables d'agir sitôt après la collision (pas de blessures à la tête) et qu'ils puissent quitter le véhicule à temps, même s'ils ont éprouvé quelques difficultés à décrocher leurs ceintures. En revanche, des personnes non attachées, qui ont perdu connaissance, ne peuvent plus se sauver (sans ceinture, une perte de connaissance est déjà possible lorsque la collision se produit à une vitesse peu élevée).

Blessures au cou et aux vertèbres cervicales provoquées par les ceintures

Divers travaux ont aussi été publiés sur les lésions des vertèbres cervicales en relation avec le port de la ceinture; mais la plupart du temps, il s'agissait d'essais faits sur des cadavres. Or, les analyses d'accidents dont ont été victimes des conducteurs ayant porté la ceinture font rarement état de lésions des vertèbres cervicales. Bien des articles de presse parus à ce propos contre les ceintures n'étaient pas scientifiquement fondés et ne reposaient pas sur des analyses objectives des accidents. Dans les revues spécialisées, on fait toujours remarquer que de graves lésions des vertèbres cervicales on surtout été constatées chez les personnes qui n'avaient pas attaché leur ceinture. Certes, il arrive fréquemment qu'après une grave collision frontale, les occupants ceinturés d'un véhicule souffrent de douleurs temporaires dans la région du cou et de la nuque.

Alors que quelques analyses sommaires, dépourvues d'indications sur la gravité des cas, font état d'un pourcentage élevé des lésions cervicales, des études plus approfondies relèvent que l'effet de protection qu'exercent les ceintures de sécurité est particulièrement apparent en ce qui concerne les lésions graves de la moelle épinière ou que le nombre des lésions de la moelle épinière a diminué, en Australie, de 20 voire de 30 pour cent depuis que le port de la ceinture est devenu obligatoire. Ces indications ont été fournies par une clinique pour paraplégiques (Spinal Injuries Center Austin-Hospital, Australie).

Autres lésions provoquées par la ceinture

Les « blessures caractéristiques » provoquées par la ceinture sont les plaies contuses des parties molles situées dans la région où passe la ceinture et, le cas échéant, les lésions ou déchirures du foie, de la rate, des intestins et du pancréas ainsi que les fractures des côtes, de la clavicule ou du sternum.

Dans les ouvrages et la documentation sur cette question, on relève une série de lésions qui ont été provoquées par la ceinture de sécurité. Mais les analyses approfondies d'accidents, auxquelles se sont consacrés divers centres de recherche, ont toujours révélé que la non-utilisation de la ceinture entraîne des lésions de nature différente sur d'autres parties du corps; toutefois, il est établi que, sans la ceinture, il faut s'attendre, selon toute probabilité, à des blessures plus graves. Ces recherches confirment que la ceinture a provoqué des dommages supplémentaires dans moins d'un pour cent des cas.

Les ceintures de sécurité et la « querelle d'experts »

Les milieux spécialisés dans la recherche sur les accidents admettent qu'on ne saurait qualifier d'autorisée l'appréciation donnée par une seule personne sur un accident. Si l'on veut obtenir des résultats sûrs, il est nécessaire de faire appel à plusieurs spécialistes qui peuvent se fonder sur une documentation détaillée. Les centres de recherche sérieux sont unanimes à reconnaître l'efficacité de la ceinture. Il est inadmissible d'opposer des descriptions dramatiques de cas individuels, qui n'ont pas été analysés à fond, aux études scientifiques faites dans le monde entier. Il serait vraiment étonnant que les conclusions de nombreux centres de recherche, où travaillent des techniciens, des ingénieurs, des médecins et des physiciens se révèlent erronées, tandis que serait pertinent le point de vue d'un petit nombre de médecins (spécialistes dans d'autres domaines que la médecine des accidents et qui n'ont publié aucun travail scientifique sur le problème des ceintures de sécurité).

Résumé

Les centres de recherche sont unanimes à reconnaître que, du point de vue de la médecine et de la dynamique des accidents, les ceintures de sécurité à trois points d'ancrage constituent déjà, sans adjonction de dispositifs de sécurité, le meilleur moyen de protéger les occupants d'un véhicule en cas de collisions.

Les ceintures de sécurité éliminent aussi le danger d'un entrechoquement des passagers en cas d'accident (notamment lors de collisions latérales); elles servent donc également à empêcher les occupants du siège avant de se blesser réciproquement.

123 Effets du port obligatoire de la ceinture de sécurité (expériences faites jusqu'à présent)

Peu après l'introduction du port obligatoire de la ceinture, le nombre des personnes faisant usage de ce dispositif a plus que doublé. Bien qu'on eût enregistré des différences selon les régions, la prescription fut néanmoins bien observée. A partir du milieu de 1977, le taux d'utilisation de la ceinture n'a

Pourcentage des conducteurs de voitures de tourisme équipées de ceintures de sécurité qui ont fait usage de ce dispositif de 1976 à 1978¹⁾

Tableau 1

Lieux et régions	1976			1977		1978	
	Fév.	Mai	Nov.	Mai	Sept.	Fév.	Mai
<i>Dans les localités:</i>							
Suisse alémanique	90	89	89	86	57	41	39
Suisse romande	87	70	58	45	20	13	10
Tessin	—	63	48	37	19	3	5
Suisse ²⁾							
Dans les localités	89	78	78	75	47	33	31
<i>Hors des localités:</i>							
Suisse alémanique	92	90	90	89	69	52	57
Suisse romande	91	84	69	67	45	41	37
Tessin	—	70	68	31	30	23	11
Suisse ²⁾							
Hors des localités	92	85	83	81	62	48	50
<i>Autoroutes:</i>							
Suisse alémanique	96	94	94	93	83	64	67
Suisse romande	93	87	81	75	47	51	49
Tessin	—	—	87	72	62	36	42
Suisse ²⁾							
Autoroutes	95	92	90	88	74	60	62
¹⁾ D'après les enquêtes effectuées par le Bureau suisse de prévention des accidents (BPA) ²⁾ Moyenne pondérée en fonction de l'effectif des voitures de tourisme dans les régions <i>Pourcentage des voitures de tourisme équipées de ceintures de sécurité:</i> Total des voitures de tourisme portant le signe CH, qui ont été comptées au passage 26.287 = 100% Total de celles qui étaient équipées de ceintures de sécurité 24.808 = 94%							

cessé de diminuer. Le tableau ci-devant montre comment a évolué ce taux d'utilisation dans les diverses régions du pays. En Suisse romande et au Tessin, le nombre des personnes attachant leurs ceintures a baissé beaucoup plus qu'en Suisse allemande.

Ces différences régionales dans l'utilisation des ceintures ont aussi eu des incidences sur les caractéristiques des accidents. Ainsi, en comparant les statistiques des victimes d'accidents survenus en 1975 et en 1976, du mois de janvier au mois d'août, on a par exemple constaté qu'en Suisse alémanique, le nombre des conducteurs tués était de 9,3 pour cent inférieur et celui des passagers tués de 30,3 pour cent inférieur au nombre enregistré pendant la même période de l'année précédente, alors qu'en Suisse romande le nombre des personnes tuées avait augmenté de 19,4 pour cent parmi les conducteurs et de 7,8 pour cent parmi les passagers, malgré une diminution plus importante du nombre des accidents par rapport à la Suisse alémanique. Au Tessin, l'augmentation du degré de gravité des accidents est nettement plus marquée; elle provient de ce que le taux d'utilisation de la ceinture est encore plus faible qu'ailleurs.

Malgré le taux d'utilisation relativement médiocre constaté dans certaines régions, le nombre des occupants de voitures de tourisme tués en 1976 a diminué par rapport à 1975 de 12,8 pour cent et le nombre des conducteurs blessés de 9,6 pour cent. A la suite des arrêts du Tribunal fédéral de l'automne 1977, qui ont pratiquement annulé l'obligation de porter la ceinture, le nombre des personnes qui attachent leur ceinture a de nouveau considérablement baissé en Suisse. Or une pétition déposée en été 1977 contre le port de la ceinture avait déjà entraîné une baisse du taux d'utilisation. Conséquence: les automobilistes victimes d'un accident ont subi des blessures beaucoup plus graves. En 1977, le nombre des conducteurs et passagers de voitures de tourisme blessés dans un accident a augmenté de 16 pour cent, celui des tués de 19 pour cent. Cette évolution défavorable du nombre et des caractéristiques des accidents se poursuit, comme le montrent les chiffres du premier semestre 1978. Au cours de cette période, le nombre des automobilistes tués a été supérieur de 22 pour cent à celui qui a été enregistré durant le premier semestre de 1977.

124 Analyse des effets négatifs éventuellement causés par les ceintures de sécurité en cas d'accidents

Avant de rendre obligatoire le port de la ceinture de sécurité, on a fait examiner minutieusement si, dans certaines circonstances tout à fait spéciales, les ceintures pouvaient aggraver les conséquences des accidents. Il s'est révélé qu'on ne connaissait pratiquement aucun cas (ni à l'étranger ni en Suisse) à propos duquel il fallait admettre que la victime aurait été moins grièvement blessée si elle n'avait pas porté la ceinture ou qu'elle aurait subi des blessures plus graves avec la ceinture. Ces appréciations ne reposaient toutefois que sur de simples observations, puisqu'à ce moment-là, on n'avait pas encore procédé à de véritables analyses systématiques. C'est pourquoi le Département fédéral de justice et police a chargé un Groupe de travail interdisciplinaire pour la

mécanique des accidents, composé de spécialistes de l'Institut de médecine légale de l'Université de Zurich et de l'Institut pour la technique biomédicale de l'EPF et de l'Université de Zurich, de procéder à une analyse scientifique de ce problème. Il s'agissait de déterminer si les ceintures de sécurité pouvaient entraîner des lésions, le cas échéant dans quelles circonstances, et quelles mesures devraient être prises pour y remédier. A cet effet, on étudia de près, pendant une année (1976), des accidents dans lesquels des personnes portant la ceinture furent grièvement ou mortellement blessées. Les résultats de ces travaux sont récapitulés dans un rapport intitulé «Analyse des accidents par rapport aux ceintures de sécurité», qui fut publié au mois de mai 1977. L'étude portait sur 410 personnes, dont 257 furent blessées et 153 tuées. Les enquêtes ont permis d'établir que, pour cinq personnes, les conséquences de l'accident auraient probablement été moins graves sans les ceintures de sécurité.

Ces cinq personnes se sont trouvées dans des situations qui ne devraient pratiquement plus se présenter à l'avenir, grâce aux améliorations techniques (disparition des ceintures à deux points d'ancrage, meilleure protection contre l'incendie du véhicule). Par rapport à toutes les victimes de 1976 qui s'étaient attachées, cela signifie que le risque de subir, à cause de la ceinture, des lésions plus graves qu'elles ne l'auraient été sans elle n'atteint pas 0,65 pour cent. Selon le rapport, les lésions ou la mort des autres victimes d'accidents ont notamment pour cause: le port incorrect de la ceinture ou la ceinture mal serrée; une vitesse élevée du véhicule et un angle de collision défavorable; l'éjection du véhicule malgré le port de la ceinture (ceinture à deux points d'ancrage ou rupture de ceintures à trois points); trop de tension sur les ceintures à cause de la pression exercée, au moment du choc, par les passagers des sièges arrière sur les occupants assis à l'avant; défauts techniques des systèmes de ceinture. En vue d'accroître l'effet protecteur des ceintures et d'atténuer encore les conséquences des accidents, les auteurs du rapport recommandent ce qui suit: mieux serrer la sangle, placer les points d'ancrage au bon endroit, contrôler périodiquement le système des ceintures, supprimer les aspérités dans l'habitacle (volant et tableau de bord rembourrés, etc.), prévoir un dispositif de retenue pour les passagers des sièges arrière, mieux observer les limites de vitesse.

125 Nécessité de rendre obligatoire le port de la ceinture de sécurité

Les travaux scientifiques auxquels on a procédé, ainsi que les données statistiques tirées des expériences faites jusqu'à présent, ont prouvé qu'il est possible d'obtenir une réduction considérable du nombre des tués ou blessés parmi les occupants de voitures automobiles, si toutes ou presque toutes les personnes assises sur les sièges avant portent la ceinture de sécurité. Le risque d'être tué ou blessé est fortement réduit pour chaque occupant d'un véhicule, s'il est attaché. Les expériences faites en Suisse et à l'étranger montrent qu'on n'est pas parvenu à augmenter considérablement le taux d'utilisation de la ceinture, malgré tous les efforts entrepris à cet effet (informations et explications précises, campagnes de propagande ou – comme on l'a tenté parfois – réduction des prestations de l'assurance-accidents lorsque les ceintures

n'étaient pas attachées). Une obligation de porter la ceinture qui n'est pas assortie de sanctions lorsqu'elle n'est pas respectée se révèle également inefficace, comme le prouvent les résultats obtenus en Allemagne, en Autriche et en Norvège. Le taux d'utilisation enregistré dans ces pays se situe entre 30 et 40 pour cent; il est donc quasiment égal à celui qu'on enregistre dans les pays où le port de la ceinture n'est pas obligatoire. En consultant le tableau ci-après, on se rend bien compte de l'effet que peut avoir sur ce taux une obligation assortie de sanctions pour les cas où elle n'est pas observée. C'est justement dans les localités, autrement dit là où la ceinture offre une protection quasi totale contre les blessures graves, que le taux d'utilisation est très faible lorsque le port n'est pas obligatoire.

Evolution du taux d'utilisation de la ceinture de 1974 à 1978¹⁾

(Les enquêtes ont toujours été faites au printemps)

Tableau 2

	1974	1975	1976	1977	1978
A l'intérieur des localités	15	19	78	75	31
Hors des localités	33	35	85	81	50
Sur les autoroutes	38	42	92	88	62
	Sans obligation de porter la ceinture		Avec obligation de porter la ceinture		Sans obligation ni sanctions
¹⁾ D'après les enquêtes effectuées par le Bureau suisse de prévention des accidents (BPA)					

Les dispositifs de sécurité passifs (coussins d'air, ceintures s'ajustant automatiquement lorsqu'on ferme la porte, etc.) n'entrent en ligne de compte qu'à titre de solutions de rechange, à long terme. On estime qu'il faudrait environ 10 à 15 ans pour en équiper les voitures dans la proportion atteinte actuellement avec les ceintures de sécurité. En outre, il faut compter que pour un effectif de deux millions de véhicules, le coût supplémentaire serait d'environ 800 millions de francs. A l'heure actuelle, le port obligatoire est donc le seul moyen d'augmenter rapidement et de manière notable le taux d'utilisation des ceintures et la seule protection efficace des occupants d'une voiture contre les graves conséquences des accidents.

Il convient aussi de ne pas négliger totalement l'aspect économique de la question. A la demande de la Division fédérale de police, une étude a été effectuée par un Groupe de travail interdisciplinaire²⁾ sur la réduction des coûts sociaux des accidents, obtenue grâce à l'utilisation de systèmes de retenue

²⁾ Institut de médecine légale de l'Université de Zurich, Institut de technique biomédicale de l'Université et de l'PEPF, Zurich, entreprise Wirtschaftsmathematik AG, à Zurich.

dans les voitures de tourisme; l'étude a permis de constater qu'en 1976, ces coûts avaient pu être réduits de plus de 75 millions de francs grâce à l'instauration, le 1^{er} janvier 1976, de l'obligation de porter la ceinture, qui se traduit par une diminution de la gravité des accidents. Relevons que dès 1975 on avait enregistré une augmentation du taux d'utilisation de la ceinture, dès que fut connue la décision d'en rendre le port obligatoire. Si l'obligation était réintroduite, on pourrait s'attendre à une nouvelle réduction des coûts sociaux des accidents de 80 à 100 millions de francs par rapport à l'année précédente. Ces montants correspondent aux sommes que le citoyen devrait payer sous forme de primes pour les assurances-responsabilité civile des véhicules automobiles, les assurances-accidents et les assurances-maladies, ou encore sous forme d'impôts (subventions de l'Etat en faveur des hôpitaux, des caisses-maladies, des services ou organisations de secours).

126 Aspects techniques

Situation avant que soit introduite, par voie d'ordonnance, l'obligation de porter la ceinture:

Au cours de la première procédure de consultation (1972) et, plus tard, à d'autres occasions, on avait relevé - à diverses reprises - que les systèmes de ceintures de l'époque présentaient des défauts techniques. On leur reprochait d'être difficilement maniables, d'empêcher souvent le conducteur d'atteindre des commandes importantes, telles que le frein à main, le commutateur d'éclairage, etc., ou encore d'avoir une position inadéquate sur le corps (sangle passant trop près du cou ou glissant de l'épaule sur le bras). En vue d'étudier ces questions et d'autres problèmes en rapport avec la mise en vigueur de l'obligation de porter la ceinture, le Département fédéral de justice et police avait institué, en 1973, un groupe de travail composé de représentants de la Confédération, de délégués du Bureau suisse de prévention des accidents, des associations d'usagers de la route (ACS et TCS) et des garagistes.

A l'époque, 76 pour cent de l'ensemble des voitures de tourisme étaient équipées de ceintures de sécurité; 38 pour cent de ces ceintures étaient à deux points d'ancrage (diagonales ou abdominales), 61 pour cent à trois points d'ancrage et 1 pour cent était doté d'un dispositif automatique (trois points d'ancrage avec enrouleur automatique).

En nous fondant sur les conclusions de ce groupe de travail, nous avons rendu plus sévère la prescription de l'ordonnance sur la construction et l'équipement des véhicules routiers (OCE), qui régit le montage des ceintures de sécurité et autres dispositifs de retenue.

Dès lors, une partie des véhicules qui étaient immatriculés depuis le 1^{er} janvier 1971 ont dû être équipés de nouvelles ceintures lorsque l'ancienne empêchait le conducteur d'atteindre certaines commandes importantes. Le 1^{er} janvier 1976, le montage des ceintures est devenu obligatoire également dans les voitures de livraison et les minibus. Depuis cette date, les voitures neuves ne doivent plus être équipées que de ceintures à trois points d'ancrage ou de dispositifs de retenue dont l'efficacité est équivalente. Il est prescrit que ces ceintures et

dispositifs soient d'un usage simple et commode; en outre, ils ne doivent ni mettre en danger ceux qui les portent ni empêcher le conducteur d'atteindre les commandes importantes du véhicule.

Situation actuelle:

Entre-temps, 95 pour cent des voitures de tourisme ont été équipées de ceintures de sécurité, dont les deux tiers environ sont des ceintures automatiques; leur ajustement ne présente plus aucune difficulté; elles sont donc d'un usage simple. Au surplus elles sont conçues de manière à être portées correctement, c'est-à-dire près du corps. Les ceintures à deux points d'ancrage, qui offrent une protection moins efficace, se font de plus en plus rares (6%). Actuellement, les nouvelles voitures en vente sont presque toutes équipées de ceintures automatiques.

Certes, des améliorations techniques peuvent encore être apportées aux systèmes de retenue, notamment en ce qui concerne le confort. Il s'agira d'en tenir compte en modifiant, le cas échéant, les prescriptions sur l'équipement de l'OCE. Quant à la protection et à la sécurité offertes par les ceintures, elles ont atteint un degré tel que l'on peut raisonnablement instaurer le port obligatoire de celles-ci (cf. ch. 121). Aussi ne devrait-on pas différer plus longtemps la réintroduction de l'obligation de porter la ceinture, sous prétexte que les dispositifs de retenue présentent encore des imperfections techniques ou que les prescriptions d'ordre réglementaire concernant l'équipement sont lacunaires.

127 Aspects juridiques

Droit sur la responsabilité civile et assurance-accidents:

On ne saurait perdre de vue que l'obligation de porter la ceinture de sécurité pourrait avoir des incidences sur le droit concernant la responsabilité civile. Selon l'article 59, 2^e alinéa, LCR, en relation avec l'article 44, 1^{er} alinéa, du code des obligations, le juge peut réduire les dommages-intérêts lorsque le lésé a contribué à créer le dommage. Se fondant sur cette disposition, celui qui est tenu de réparer le dommage pourrait donc tenter d'amener un lésé qui ne s'était pas attaché à réduire ses prétentions, en lui reprochant d'avoir par sa négligence augmenté, voire créé le dommage. Dans un arrêt du 8 mars 1978, le Tribunal fédéral des assurances confirma la pratique de la Caisse nationale d'assurance (CNA), selon laquelle les prestations assurées doivent être réduites, conformément à l'article 98, 3^e alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (LAMA), lorsqu'un automobiliste victime d'un accident ne s'était pas attaché et que le dommage aurait pu être évité ou atténué s'il avait pris cette précaution. Même après que le Tribunal fédéral a rendu l'arrêt selon lequel celui qui ne porte pas la ceinture n'est passible d'aucune sanction, la CNA resta fidèle à sa pratique, d'une part parce que la disposition de l'article 98, 3^e alinéa, LAMA sur la réduction des prestations présuppose non pas un acte punissable mais simplement une violation de règles élémentaires de prudence, admises par tout le monde et, d'autre part parce qu'une ceinture de sécurité portée correctement offrirait, dans la plupart des cas, une protection efficace contre les blessures.

Une question reste en suspens: les tribunaux se rallieront-ils à une telle argumentation lorsqu'ils auront à juger des affaires qui relèvent du domaine des assurances privées?

On considérera néanmoins qu'il n'est pas souhaitable de réduire les dommages-intérêts à celui qui n'a pas fait usage de la ceinture. En effet, une telle réduction donnerait certainement lieu à des litiges et à des procès en responsabilité civile dans la plupart des cas où des personnes non attachées subissent des lésions. Il est parfois difficile de prouver que la ceinture avait effectivement été attachée ou portée correctement. Une question donnerait lieu à des controverses encore plus vives: Dans quelle mesure le dommage corporel subi aurait-il été plus grave du fait que l'automobiliste ne portait pas la ceinture? Dans bien des cas, cette question permet toutes les hypothèses possibles et reste le plus souvent sans réponse. Il convient d'empêcher la multiplication des actions en responsabilité civile, non seulement pour éviter un surcroît de travail aux tribunaux et garantir la sécurité du droit, mais encore pour des raisons touchant la politique sociale. Il serait pour le moins choquant que l'on réduise les dommages-intérêts réclamés par la famille d'une personne tuée au cours d'un accident dont elle n'était pas responsable, simplement parce que cette personne avait, par exemple, oublié de boucler sa ceinture, infraction qui n'est punie que d'une amende d'ordre de 20 francs.

Malgré les effets négatifs que le port obligatoire risquerait d'exercer sur le droit régissant la responsabilité civile, nous renonçons à proposer une nouvelle disposition légale qui empêcherait de réduire les dommages-intérêts, au sens de l'article 59, 2^e alinéa, LCR, en relation avec l'article 44 CO ou – s'il s'agit d'une faute grave – selon l'article 14, 3^e alinéa, de la loi fédérale sur le contrat d'assurance (LCA), lorsqu'une personne a négligé d'attacher sa ceinture. Cela constituerait, pour un seul cas, une modification des principes qui régissent tout le droit sur la responsabilité civile et l'assurance. La solution qui consiste à laisser au juge le soin de traiter ces questions a généralement donné satisfaction jusqu'à maintenant. C'est pourquoi nous pensons qu'il est judicieux de voir d'abord si la pratique suivie par les tribunaux évoluera. Au cas où elle provoquerait les inconvénients que nous venons d'évoquer, il serait toujours possible de rechercher une solution adéquate. Jusqu'à présent, nous n'avons toutefois connaissance d'aucun litige, ni d'autres jugements ou arrêts dans cette matière.

Droit pénal:

L'automobiliste qui ne porte pas la ceinture viole une règle de la circulation; il est donc passible d'une sanction pénale, conformément à l'article 90, chiffre 1, LCR. Nous estimons qu'il convient de liquider les cas de ce genre selon la procédure simplifiée, en appliquant la loi et l'ordonnance sur les amendes d'ordre. Les conditions permettant de le faire sont d'ailleurs réunies.

Est considérée comme pénalement responsable toute personne qui est obligée de porter la ceinture, c'est-à-dire le conducteur et le passager, chacun individuellement. Le conducteur ne peut être tenu pénalement responsable de ce que le passager n'a pas attaché sa ceinture.

128 **Réglementations étrangères et expériences faites dans d'autres pays**

Réglementation légale:

Actuellement, dans presque tous les pays, les voitures automobiles doivent être équipées de ceintures de sécurité, au moins pour les sièges avant. Plus de 20 Etats européens et pays d'outre-mer ont, en outre, rendu obligatoire le port de la ceinture. Dans certains d'entre eux, celui qui ne s'attache pas n'est cependant passible d'aucune sanction pénale; c'est notamment le cas en République fédérale d'Allemagne, en Autriche et en Norvège. N'ayant toutefois réussi qu'insuffisamment à accroître le taux d'utilisation des ceintures, les autorités de ces trois pays examinent maintenant s'il ne vaudrait pas mieux assortir l'obligation de s'attacher d'une menace de sanction. Les seuls pays dans lesquels il n'est pas encore obligatoire de porter la ceinture sont l'Albanie, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, la Roumanie et la Turquie.

Expériences faites:

Dans la plupart des pays, l'instauration du port obligatoire de la ceinture a eu pour effet d'accroître considérablement le taux d'utilisation de celle-ci. C'est ainsi qu'en Belgique il a passé de 17 à 78 pour cent, au Danemark, de 14 à 79 pour cent dans les localités et de 34 à 84 pour cent hors de celle-ci; aux Pays-Bas, ces taux sont respectivement de 11 et 66 pour cent dans les localités et de 24 à 82 pour cent à l'extérieur. En revanche, dans les pays où il n'existe aucune sanction contre ceux qui ne s'attachent pas, on n'a pas constaté une amélioration *aussi* notable du taux d'utilisation: en Norvège, ce taux a passé de 40 à 63 pour cent hors des localités et de 15 à 30 pour cent dans les localités et, en Autriche, de 10 à 15 pour cent dans les localités et de 45 à 75 pour cent sur les autoroutes et les routes à trafic rapide. Ces chiffres démontrent donc que, notamment dans les localités, on ne saurait obtenir un taux d'utilisation sensiblement plus élevé sans assortir l'obligation d'une menace de sanction.

Comme des enquêtes l'ont révélé, le degré de gravité des accidents est fonction du taux d'utilisation de la ceinture. En effet, là où la prescription fut bien respectée, on enregistra une forte diminution du nombre des tués parmi les occupants de voitures impliquées dans un accident. A l'étranger aussi, les cas dans lesquels les ceintures de sécurité ont eu des effets défavorables sur l'issue d'un accident sont très rares (moins de 1 %).

13 **Procédure de consultation**

Le projet de loi, accompagné d'un rapport détaillé sur le port obligatoire des ceintures a été soumis à l'appréciation des cantons, des partis politiques ainsi que des associations et organisations s'occupant de circulation routière; ceux-ci ont été invités à se prononcer notamment sur la réintroduction immédiate, par voie législative, de l'obligation de porter la ceinture, sur un projet de loi (un article) conférant au Conseil fédéral la compétence de prendre cette mesure et sur les moyens qui permettraient de faire respecter cette obligation.

131 Avis exprimés quant à la réintroduction immédiate de l'obligation de porter la ceinture

Pas moins de 21 cantons, 32 associations et organisations, ainsi que 6 partis politiques sont favorables à ce que l'on réintroduise immédiatement l'obligation de porter la ceinture et que l'on crée la base légale nécessaire à cet effet. Tous s'accordent à reconnaître que les ceintures de sécurité offrent une protection efficace, démontrée scientifiquement, et ils admettent, après les expériences positives faites en 1976 et 1977, qu'aux fins d'obtenir un taux d'utilisation plus élevé des ceintures, il est nécessaire d'en rendre le port obligatoire.

Deux cantons (Fribourg et Genève) approuvent également la proposition de réinstaurer ladite obligation, sous réserve que celle-ci ne soit valable qu'à l'extérieur des localités; à leur avis, chacun doit pouvoir décider librement de s'attacher ou non lorsqu'il circule en ville.

Le canton de Vaud et celui du Valais se prononcent contre l'obligation de porter la ceinture, par crainte d'une forte opposition de la population et parce qu'ils estiment qu'une mesure de ce genre constitue une atteinte trop grave à la liberté personnelle. Toutefois ils reconnaissent que les ceintures de sécurité sont un moyen de protection efficace.

C'est pour les mêmes raisons ou des raisons similaires que 6 associations et organisations, parmi lesquelles l'Association suisse des moniteurs d'auto-écoles et la Fédération Romande des écoles de conduite, ainsi que le Parti libéral suisse se prononcent contre une réintroduction immédiate de la mesure en question. Quant à l'Automobile-Club de Suisse, il avait initialement exprimé le même avis et réclamé que certains perfectionnements techniques fussent d'abord apportés aux systèmes de ceintures. Tenant compte, notamment, de la baisse du taux d'utilisation de la ceinture et de l'aggravation des accidents, l'ACS accepta lors d'une entrevue ultérieure le principe de l'obligation, sous réserve que l'introduction du port obligatoire soit bien préparée.

132 Opinions sur le texte de loi proposé

Le Conseil fédéral peut prescrire l'utilisation de dispositifs de sécurité tels que les ceintures de sécurité, les casques et autres moyens de protection.

18 cantons et la grande majorité des autres milieux consultés approuvent sans réserve la version proposée. Le canton de Vaud et celui du Valais y sont opposés. Bien que les autres cantons approuvent en principe ce texte, certains d'entre eux estiment qu'il pourrait être plus concis et plus précis. De même, les milieux consultés ont accueilli favorablement le fait que le même article donne au Conseil fédéral la compétence de rendre obligatoire le port du casque pour les utilisateurs de «deux roues» à moteur.

133 Propositions et remarques concernant les problèmes d'application

La plupart des cantons voient dans les contrôles opérés par la police un moyen efficace de faire respecter la prescription. Selon eux, l'application de cette

mesure ne poserait pas de problèmes majeurs. Les Gouvernements cantonaux estiment toutefois que leurs efforts devraient s'accompagner de mesures complémentaires; il s'agirait notamment d'intensifier l'information du public (lui expliquer le problème), de soutenir les campagnes organisées par les associations et les organisations et de rendre plus rigoureuses les exigences techniques auxquelles doivent satisfaire les ceintures.

134 Conclusions à tirer de la procédure de consultation

La grande majorité des cantons et des autres milieux intéressés acceptent que soit réintroduite immédiatement l'obligation de porter la ceinture et que soit créée une base légale à cet effet. En principe, tous approuvent le texte proposé, mais certains sous réserve que des précisions lui soient apportées; il en va de même en ce qui concerne la possibilité de rendre obligatoire le port du casque pour les utilisateurs de «deux roues» à moteur. Le nouveau projet de loi tient compte de certaines remarques visant à obtenir une meilleure délimitation des attributions du Conseil fédéral.

Lors de sa séance du 15 septembre 1978, la Commission permanente de la circulation routière s'est également préoccupée du port obligatoire de la ceinture. Elle aussi s'est prononcée à une confortable majorité en faveur de la réintroduction immédiate de cette mesure et a approuvé le texte proposé.

2 Remarques à propos du texte de la loi

Il paraît judicieux de ne pas régler, dans la loi elle-même, l'obligation en tant que telle de porter la ceinture de sécurité, mais de déléguer la compétence d'édicter une telle prescription au Conseil fédéral, qui est d'ailleurs aussi compétent pour établir les autres règles de la circulation et règles de comportement, car il serait de toute manière tenu de prévoir des dérogations. Il faudrait profiter de cette révision de la LCR pour créer une base légale claire permettant au besoin de rendre obligatoire le port du casque pour les conducteurs et les passagers de motocycles.

Les prescriptions qui seront édictées sur la base de l'article de loi proposé représenteront un élargissement de la notion de règle de la circulation, au sens du titre III de la LCR. Cela ressort clairement du titre de l'article 57 LCR (Règles complémentaires de circulation) auquel on a ajouté la nouvelle disposition. Par conséquent, la violation de ces prescriptions sera passible de sanctions, conformément à l'article 90 LCR (violation des règles de la circulation).

3 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

L'adoption de ce projet de loi n'aura pas de conséquences financières pour la Confédération; elle n'aura pas non plus d'effets sur l'effectif du personnel. Il n'en résultera pas de nouvelles charges pour les cantons. Afin de contrôler si la prescription est respectée, il suffira à la police d'inclure cette tâche dans les

contrôles de routine effectués sur route. En revanche, l'atténuation de la gravité des accidents et la diminution des frais médicaux occasionnés par les victimes de la route permettront aux collectivités publiques d'économiser des sommes considérables (organisations de secours, frais hospitaliers, invalidité, rentes, arrêts de travail, etc.).

4 Constitutionnalité

41 Compétence de la Confédération de légiférer en vertu de l'article 37^{bis} de la constitution

Selon l'article 37^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution, la Confédération peut édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles.

Il est admis qu'en vertu de l'article précité, la Confédération peut édicter des prescriptions de police, ainsi que d'autres dispositions de droit public concernant les automobiles et les cycles. Il ne saurait y avoir de doute quant à l'existence d'une véritable compétence de légiférer dans le domaine de la circulation routière. Sont exceptées les mesures relevant de la politique économique ainsi que la perception d'impôts, l'article 37^{bis}, 1^{er} alinéa ne fournissant aucune base constitutionnelle dans ces domaines.

Cette compétence de légiférer comprend également le droit d'édicter des prescriptions destinées à prévenir les accidents de la circulation routière ou à en atténuer les conséquences. Le droit sur la circulation routière contient déjà des prescriptions qui visent de tels buts, notamment les règles de la circulation et les prescriptions sur la construction et l'équipement des véhicules routiers. Ces prescriptions ont pour principal objectif d'éviter que ceux qui utilisent la route conformément aux règles établies ne soient gênés ou mis en danger (cf. la règle fondamentale de l'article 26 LCR, qui recouvre toutes les règles de la circulation). Etant donné que les véhicules ne peuvent circuler que s'ils sont en parfait état de fonctionnement, il existe d'ores et déjà une obligation de fait, voire partiellement de droit, d'utiliser certains équipements (éclairage, freins, etc.), obligation qui a aussi pour effet de garantir, indirectement, une auto-protection. Les véhicules doivent être construits et entretenus de manière que les règles de la circulation puissent être observées et que le *conducteur*, les passagers et les autres usagers de la route ne soient pas mis en danger (art. 29 LCR). En tant que règle de comportement imposant l'usage d'un dispositif de sécurité dont l'installation est prescrite, l'obligation de porter la ceinture constitue un simple développement du droit en vigueur qui reste dans les limites de la compétence de légiférer accordée à la Confédération par l'article 37^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution.

42 L'obligation de porter la ceinture constitue-t-elle une restriction de la liberté personnelle?

La doctrine et la jurisprudence n'ont pas encore élucidé entièrement la portée et le contenu du droit fondamental non écrit à la liberté personnelle, au sens de

la Constitution fédérale. Ce droit fondamental est en évolution. Les libertés partielles que constituent le droit à l'intégrité corporelle et le droit d'aller et de venir librement figurent au centre de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il convient d'y ajouter le droit à la vie (ATF 98 Ia 514, consid. a). Dans de nombreux arrêts, le Tribunal fédéral a considéré comme liberté partielle de nature indépendante la capacité du citoyen d'apprécier une situation donnée et de se déterminer d'après cette appréciation (ATF 90 I 36, 95 I 360, consid. 1, 97 I 49, consid. 3, 99 Ia 509, consid. 3). Dans les arrêts les plus récents traitant de la liberté personnelle, cette liberté partielle n'est plus mentionnée de manière indépendante: La liberté personnelle garantit la liberté d'aller et de venir ainsi que l'intégrité corporelle. En outre, elle protège toutes les manifestations élémentaires de la personnalité humaine qui ne sont pas garanties par d'autres droits fondamentaux de la constitution (ATF 102 Ia 303, consid. 1a).

Il est certain que le droit fondamental que constitue la liberté personnelle protège aussi l'aptitude du citoyen majeur à reconnaître les risques pour sa propre santé, à les apprécier et à prendre les mesures appropriées pour les prévenir. Le Tribunal fédéral a ainsi jugé que le droit de disposer librement de son corps impliquait aussi le droit, pour la personne atteinte dans sa santé, de choisir librement son médecin (ATF 101 Ia 577, consid. 3).

La prescription obligeant les occupants des sièges avant d'un véhicule à utiliser les ceintures de sécurité pour protéger leur propre santé et leur intégrité corporelle porte atteinte à cette composante de la liberté personnelle.

L'obligation de porter la ceinture de sécurité ne constitue pas une atteinte à l'intégrité corporelle en tant que telle. Cette obligation ne saurait être comparée à une prise de sang, à l'obligation de boire jusqu'à l'ébriété en vue d'une expertise, à une vaccination préventive obligatoire ou encore à une hospitalisation et un traitement forcés (par ex. art. 15b de la loi sur les stupéfiants, RS 812.121). Il est permis de douter que l'obligation de porter la ceinture de sécurité limite *davantage* la liberté de mouvement des occupants des véhicules à un point tel qu'il faille admettre que cette obligation constitue une restriction de cette liberté. En prenant place dans le véhicule, ses occupants acceptent de limiter notablement leur liberté de mouvement. Les règles de la circulation routière et les circonstances de fait renforcent cette restriction. Ainsi, le conducteur doit rester constamment maître de son véhicule de façon à pouvoir se conformer aux devoirs de la prudence (art. 31, 1^{er} al., LCR). Lorsque le véhicule est en mouvement – l'obligation ne s'applique d'ailleurs que dans ces circonstances – le conducteur doit tellement porter son attention sur les dispositifs de commande, les instruments de contrôle et les phénomènes du trafic, qu'il ne lui reste guère de liberté de mouvement que la ceinture puisse, de surcroît, restreindre considérablement. D'ailleurs, les passagers ne peuvent pas non plus jouir complètement de la liberté de mouvement qui leur reste. Ils sont tenus de ne pas gêner ni déranger le conducteur (art. 31, 3^e al., LCR), ce qui peut précisément se produire s'ils bougent trop. L'atteinte à la liberté de mouvement, en tant qu'élément de la liberté personnelle, paraît néanmoins secondaire, en comparaison avec l'atteinte à la liberté qui garantit la protection de la santé et l'intégrité corporelle.

L'obligation de s'attacher ne porte pas atteinte à l'une des libertés qui sont garanties par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

La convention ne contient aucune disposition prévoyant une garantie globale de la liberté personnelle; le droit au respect de la vie privée n'est pas touché par l'obligation de porter la ceinture (art. 8 CEDH; pour l'application pratique: Wildhaber, «Die materiellen Rechte der Konvention mit Ausnahme der Artikel 5 und 6», Revue de droit suisse, NF 94 [1975] I 511 ss.). Si l'article 5 CEDH garantit le droit à la liberté et à la sécurité, c'est seulement dans les six cas de privation de liberté qu'il règle expressément et de manière exhaustive (Partsch, «Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention», 123). Le port obligatoire de la ceinture ne constitue par une privation de liberté assimilable à une détention ou à un internement.

43 Peut-on admettre que la liberté personnelle soit limitée par l'obligation de porter la ceinture?

Il est permis de restreindre la liberté personnelle dans l'intérêt public, à condition de disposer d'une base légale suffisante et de respecter le principe de la proportionnalité. En outre, il faut que ce droit fondamental ne soit ni entièrement supprimé, ni vidé de sa substance, en tant qu'institution capitale de notre ordre juridique (ATF 97 I 49, consid. 3, 102 Ia 304, consid. 1a).

La nécessité de créer une *base légale* n'a plus besoin d'être démontrée dans la présente analyse, puisqu'il s'agit maintenant d'insérer une telle base dans la LCR.

Il convient d'examiner si le port obligatoire de la ceinture répond à un *intérêt public* digne d'être protégé.

Relevons d'emblée qu'il existe une obligation d'installer des ceintures de sécurité pour les sièges avant depuis le 1^{er} janvier 1971. Celle-ci n'est contesté ni en droit, ni en fait. L'obligation de faire usage de dispositifs de sécurité existants et prescrits n'est nullement une innovation en droit fédéral. C'est ainsi que, selon la loi sur le travail (art. 7; RS 822.11) et selon la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (art. 65^{ter}, LAMA; RS 832.01), les travailleurs et les assurés sont tenus de seconder l'employeur dans l'application des prescriptions sur l'hygiène, la prévention des accidents et des maladies professionnels. Ils doivent en particulier utiliser correctement les dispositifs de salubrité et de sécurité. Les travailleurs (art. 60 de la loi sur le travail) et les assurés (art. 66 LAMA) sont responsables pénalement en ce qui concerne le respect de ces obligations.

En tant que mesure d'autoprotection, l'obligation de porter la ceinture doit se fonder sur un intérêt public.

L'obligation a pour but de protéger l'utilisateur de la route contre les dangers objectifs de la circulation routière, qu'il ne peut guère éviter subjectivement en vertu de son droit d'autodétermination, mais auxquels il est exposé en tant qu'être social. Le but de l'obligation n'est pas d'assurer à proprement parler

une protection contre soi-même, comprise comme un empêchement de poser un acte par lequel l'auteur se cause volontairement un préjudice qui ne fait du tort qu'à lui seul (Zuppinger, «Der Schutz gegen sich selbst im Polizeirecht», thèse Zurich 1956, 7). La règle de comportement qui fixe l'obligation de porter la ceinture et dont l'inobservation est punie d'une amende d'ordre de 20 francs, ne peut pas empêcher sérieusement de s'exposer volontairement à des dangers en conduisant un véhicule.

D'autre part, il est d'intérêt public de supprimer ou pour le moins d'atténuer les conséquences des accidents par le port des ceintures de sécurité. On part de l'idée que le citoyen moyen n'est pas en mesure de supporter seul *toutes* les conséquences d'un accident, notamment lorsque cet accident entraîne des blessures corporelles graves ou des décès. Non seulement il n'est pas à même de supporter toutes les conséquences du dommage qu'il a causé à des tiers – ce qui a conduit le législateur à rendre obligatoire l'assurance-responsabilité civile – mais encore il n'a pas les moyens ni même l'intention de supporter toutes les conséquences qu'un accident peut avoir pour lui-même et pour sa famille. La collectivité participe sous les formes les plus diverses à la couverture des dommages subis par l'individu lui-même ou supporte les conséquences économiques résultant d'un décès. A cause des accidents de la circulation, les institutions de la santé publique, qui dépendent en premier lieu des cantons, sont fortement mises à contribution. Les assurances sociales de la Confédération versent de fortes prestations. Cela concerne l'assurance-accidents obligatoire ou facultative de la CNA, l'assurance-vieillesse et survivants, l'assurance-invalidité, les systèmes d'assurance qui relèvent de l'assurance privée, notamment l'assurance-responsabilité civile des véhicules automobiles, les caisses-maladie, qui couvrent également le risque d'accident, et enfin l'assurance-militaire. La plupart de ces systèmes sont fondés sur le principe de l'assurance ou de la solidarité. N'oublions pas enfin l'aide accordée aux indigents par les cantons et les communes.

La liberté individuelle s'arrête là où commence celle d'autrui. Ne pas attacher sa ceinture, alors qu'elle a la propriété de protéger celui qui la porte et de limiter les dommages, finit par compromettre démesurément, par le jeu des systèmes de solidarité, la situation juridique des concitoyens portant la ceinture. Dans l'Etat social, il est de l'intérêt public d'empêcher de tels phénomènes. Quant à exclure partiellement ou totalement ceux qui ne portent pas la ceinture des systèmes d'assurance reposant sur le principe de la solidarité, c'est là une mesure irréalisable.

Bien que l'obligation ait pour effet secondaire, en soi souhaitable, d'empêcher des malheurs et des deuils, ce n'est toutefois pas là son objectif principal. Il ne s'agit pas de mettre le citoyen à la raison aux fins de le protéger contre lui-même et de l'obliger à faire son bonheur.

L'atteinte à la liberté personnelle doit être proportionnée à l'objectif visé. Le principe de la proportionnalité demande que la mesure soit nécessaire, adéquate et que la perte de liberté ne soit pas excessive. (Nous avons expliqué sous chiffre 12 en quoi le port obligatoire de la ceinture, en tant que mesure d'autoprotection, est nécessaire et adéquat.)

Le port obligatoire de la ceinture, considéré comme mesure complétant l'obligation existante de monter ce dispositif dans les voitures, a pour but d'obtenir un taux optimal d'utilisation. Le port obligatoire est nécessaire et adéquat pour augmenter le taux d'utilisation de la ceinture et pour le maintenir, à long terme, au plus haut degré possible.

Il s'agit ensuite d'examiner si l'obligation n'est pas excessive, autrement dit de déterminer si cette mesure et la restriction de la liberté individuelle qu'elle entraîne sont proportionnées au but visé. A cet égard, il faut tenir compte du fait que l'obligation constitue une *légère atteinte* à la liberté personnelle. En fait, le citoyen est surtout touché «pendant la course», dans sa sphère sociale, comme participant à un processus de circulation et d'interactions, et non point au premier chef dans sa sphère privée. Or, dans la sphère sociale, on ne saurait se fonder, pour juger si des restrictions à la liberté personnelle sont adéquates, sur des critères aussi sévères qu'en cas d'atteinte à la sphère privée proprement dite. Légère atteinte à la sphère sociale, l'obligation ne constitue donc pas une restriction excessive de la liberté individuelle.

Enfin, il faut examiner s'il n'existerait pas une seconde solution, plus modérée. Nous pensons surtout aux mesures pouvant être prises dans le secteur des assurances.

Dans le domaine des primes, il est pour ainsi dire impossible de prendre des dispositions. Il n'existe aucune assurance-accidents générale et obligatoire ni aucune assurance-accidents spéciale et obligatoire qui couvrirait les risques d'accidents du trafic et pourrait s'appliquer à propos de l'obligation de porter la ceinture. En matière d'assurance-responsabilité civile obligatoire, il n'est guère possible de prendre des mesures touchant les primes, car ce type d'assurance est destiné à la protection de tiers et non pas à l'autoprotection. Restent les mesures pouvant être prises dans le domaine des prestations. Si la ceinture n'a pas été portée, les prestations seraient réduites, selon le droit actuel en matière d'assurance-responsabilité civile, pour faute concomitante du lésé (art. 59, 2^e al., LCR, en relation avec l'art. 44 CO), pour négligence grave dans les rapports d'assurance régis par la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (art. 98, 3^e al., LAMA).

De telles mesures ne sont pas de nature à augmenter le taux d'utilisation des ceintures; en outre, elles ne sont pas vraiment plus modérées.

Il semble à première vue qu'une méthode plus modérée consisterait à inciter les gens à porter la ceinture en leur faisant confiance mais en laissant planer la menace d'une réduction des prestations d'assurance; il appartiendrait alors au citoyen de choisir. Mais une amende d'ordre se montant à 20 francs, pour violation d'une règle de comportement, est plus facile à supporter qu'une forte réduction de la prestation d'assurance en cas d'accident. Réduire les prestations d'assurance n'est donc pas une solution qui, compte tenu de tous les aspects de la proportionnalité, devrait être, juridiquement, préférée à l'obligation de porter la ceinture. En outre, cette réduction des prestations d'assurance devrait être fixée dans une loi, avec tous les inconvénients évoqués sous chiffre 127 que cela impliquerait (atteinte unilatérale au droit sur la responsabilité civile, difficultés de produire des preuves, etc.).

Au surplus, les frais ne seraient imputés qu'en partie sur le compte du citoyen intéressé; en effet, ils seraient aussi partiellement reportés d'un système d'assurance sociale à l'autre (par ex. des assurances-responsabilité civile et accidents à l'assurance-invalidité et aux cantons et communes, en leur qualité d'organismes chargés de l'assistance aux indigents).

Les arguments invoqués en faveur de la constitutionnalité du port obligatoire de la ceinture peuvent fort bien s'appliquer à l'obligation d'utiliser d'autres dispositifs de sécurité.

44 **Résumé**

La Confédération peut tirer de l'article 37^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution, la compétence d'instituer une obligation légale de porter la ceinture de sécurité.

Cette obligation limite la liberté individuelle en ce qu'elle touche la liberté d'action nécessaire à protéger la santé personnelle et l'intégrité corporelle de l'individu. L'atteinte à la liberté de mouvement est si minime qu'elle ne doit être jugée que sous l'angle de la proportionnalité.

L'obligation ne lèse aucun des droits partiels découlant de la liberté personnelle, qui sont garantis par la Convention des droits de l'homme.

Des intérêts publics peuvent être invoqués pour limiter la liberté personnelle. L'obligation a pour but d'assurer non pas une protection proprement dite de soi-même mais, directement, la protection contre des dangers inévitables de la circulation routière et, indirectement, la protection de la collectivité contre les suites d'une protection insuffisante de soi-même.

La ceinture de sécurité est un moyen nécessaire et adéquat pour se protéger soi-même. L'obligation de porter la ceinture, en tant que mesure complétant l'obligation de monter ce dispositif dans les voitures, est elle aussi nécessaire et adéquate pour obtenir un taux d'utilisation optimal. Cette légère atteinte à la liberté personnelle touche la sphère sociale du citoyen et constitue une mesure judiciaire.

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 17 janvier 1979¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 19 décembre 1958²⁾ sur la circulation routière est modifiée comme il suit:

Art. 12, 4^e al. (nouveau)

⁴ Sur demande, la Confédération et les cantons donnent connaissance des quantités de bruit et de gaz d'échappement émises par des véhicules automobiles et constatées lors de leur homologation. Ils peuvent aussi publier ces résultats de leur propre initiative.

Art. 57, 5^e al. (nouveau)

⁵ Le Conseil fédéral peut prescrire

- a. Que les occupants de voitures automobiles utilisent les dispositifs de retenue (ceintures de sécurité ou systèmes analogues);
- b. Que les conducteurs et passagers de véhicules à deux roues équipés d'un moteur portent un casque protecteur.

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

25138

¹⁾ FF 1979 I 217

²⁾ RS 741.01

Message concernant la modification de la loi sur la circulation routière (publication des résultats de l'homologation; port obligatoire des ceintures de sécurité) du 17 janvier 1979

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1979
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	79.001
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.02.1979
Date	
Data	
Seite	217-248
Page	
Pagina	
Ref. No	10 102 385

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.