

9545

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet de loi
complétant la loi sur la circulation routière

(Du 16 septembre 1966)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message un projet de loi visant à introduire dans la loi sur la circulation routière un article 57 bis sur la police des autoroutes.

I

L'extension progressive du réseau des autoroutes crée une nouvelle situation pour la police de la circulation. Le trafic sur les autoroutes impose à la police une activité plus intense. Pour la compétence, il n'est plus possible de s'en tenir strictement aux frontières cantonales.

Depuis assez longtemps déjà, les chefs des départements de police et les commandants de police des cantons ainsi que la commission intercantonale de la circulation routière (organisme émanant de la conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police) examinent ce problème. Ce travail de préparation, sur lequel repose l'essentiel des explications données ci-dessous, montre que les nouvelles données du problème n'excluent pas une solution d'inspiration fédéraliste, à savoir une organisation de la police des autoroutes qui soit cantonale; pour cela, il faut cependant que la Confédération établisse les règles nécessaires à l'activité intercantonale de cette police. C'est à cette fin que doit servir le nouvel article à insérer dans la loi sur la circulation routière. Il n'y a pas lieu de traiter ici des autres aspects, par exemple financiers, du problème; cela reviendrait à soulever des questions qui n'ont pas de rapport immédiat avec les règles à établir, et qui sont encore trop peu élucidées.

II

Les principales tâches de la police des autoroutes sont les suivantes: surveiller la circulation de manière générale; remédier aux perturbations du trafic (détourner la circulation quand elle est bloquée) et en assurer la sécurité; porter secours et constater les faits en cas d'accident; déclencher des mesures préven-

tives quand les conditions atmosphériques sont mauvaises; escorter les transports spéciaux; contrôler la signalisation et l'état de la route (en secondant les services d'entretien); contrôler les véhicules sur les places de parc; dépister les véhicules et les personnes recherchés; procéder, sur les autoroutes et à leurs abords, aux interventions urgentes relevant de la police criminelle. En revanche, il est admis que le service de dépannage incombe non pas à la police, mais aux associations routières qui s'y consacrent. Quant au remorquage des véhicules endommagés, il doit être assuré par les maisons de la branche automobile installées dans les environs.

Lorsqu'une autoroute atteint une certaine longueur, qu'elle est entièrement ouverte au trafic et très fréquentée, il faut la diviser en tronçons appropriés à l'exercice de la police, celle-ci devant être assurée par des équipes spéciales exclusivement affectées à l'autoroute et se relayant jour et nuit. Dans les autres Etats où une telle organisation fait défaut, on s'efforce de combler cette lacune.

Le personnel de la police des autoroutes doit satisfaire à de sévères exigences physiques et professionnelles, pour être à même de surveiller un trafic rapide avec des véhicules de police encore plus rapides, ou de procéder à des constats sur des théâtres d'accidents qui changent souvent très vite. Le recrutement, l'instruction et l'entraînement des agents doivent être adaptés à cette situation. Cela ne signifie toutefois pas que les agents choisis resteront toujours au service de la police des autoroutes. Les expériences faites à l'étranger démontrent en effet qu'à partir de 40 ans, l'aptitude de ces agents à effectuer des patrouilles sur les autoroutes est sujette à caution. La nature éprouvante de ce service spécial sur les autoroutes impose vraisemblablement une rotation du personnel, qui permette à chaque agent de n'exercer une telle activité que pendant un nombre d'années limité.

Sur les autoroutes d'autres Etats, il s'est révélé judicieux d'attribuer des tronçons de 50 km environ aux équipes de police. Sur des tronçons plus courts, celles-ci risquent d'être insuffisamment occupées, vu l'effectif minimum qu'elles doivent atteindre pour être à même d'intervenir à tout instant; d'autre part, sur des tronçons démesurément longs, elles devraient se déplacer trop loin pour arriver à pied d'œuvre, en cas de perturbations ou d'accidents. Sur chaque tronçon entièrement ouvert au trafic et animé d'une circulation dense, le nombre des agents de police nécessaires s'élève à 40 environ; on ne peut obtenir une économie de personnel en raccourcissant les tronçons.

La police et le service d'entretien doivent souvent collaborer. Lors des travaux d'entretien, la police règle la circulation et assure la sécurité du trafic; elle communique au service d'entretien les observations qu'elle a faites durant ses patrouilles sur l'état de la route. Le service d'entretien garde à la disposition de la police du matériel mobile de signalisation, qu'il met en place selon les besoins. Pour débayer les lieux d'un accident, le service d'entretien est également nécessaire. Quant aux moyens de transmission, comme la radio et les installations pour appels urgents, il est nécessaire que le service d'entretien et la police les utilisent en commun; de plus, il est en tout point avantageux de

mettre côte à côte, ou même de relier par des éléments de construction, postes de police et centres d'exploitation du service d'entretien. Il faudrait donc que la police et le service d'entretien soient affectés aux mêmes secteurs d'activité, c'est-à-dire aux mêmes tronçons d'autoroute.

III

Les milieux spécialisés de la Confédération et des cantons estiment judicieux et nécessaire d'adopter le système esquissé ci-dessus pour l'organisation de la police des autoroutes. Les expériences faites sur le tronçon Lausanne-Genève n'ont pas imposé une conclusion différente. Compte tenu du fait que la densité de la circulation n'est encore pas très forte, il semble que les chiffres de référence pris à l'étranger se confirment, même en ce qui concerne l'effectif nécessaire des équipes de police. Le nombre des agents de la police vaudoise de l'autoroute s'est élevé à 21 en 1964 et à 26 en 1965. Les autoroutes suisses ont peut-être cela de particulier qu'elles sont le théâtre d'un trafic à densité très variable, c'est-à-dire beaucoup plus intense en été qu'en hiver. Mais il n'est pas certain qu'en hiver les tâches de la police s'en trouvent allégées, car elles augmentent considérablement par mauvais temps, comme le révèlent les constatations faites en Allemagne du Sud. Il faut distinguer des autoroutes les semi-autoroutes à deux voies, où les activités de police seront exercées par la police ordinaire de la circulation. Le recours à des équipes spécialement destinées aux autoroutes ne se justifie probablement que sur des sections à quatre voies au moins, réservées à la circulation des véhicules automobiles.

Sont compris dans le réseau de routes nationales fixé à ce jour environ 700 km de routes de 1^{re} classe (autoroutes) et 600 km de routes de 2^e classe (semi-autoroutes), dont une partie sera éventuellement sans berme centrale; en gros, la longueur totale des routes nationales prévues à 4 voies peut être estimée à 1000 km. Une fois achevée la construction de tout le réseau, les équipes de police pourraient donc être réparties sur plus de 20 tronçons et une fois atteinte la plus forte densité de trafic, l'effectif nécessaire pour l'ensemble de ces équipes s'élèverait à plus de 800 agents.

Durant l'élaboration des plans et lors des travaux de construction relatifs aux centres d'exploitation établis aux abords des autoroutes du réseau des routes nationales, il est tenu compte de la nécessaire coordination entre la police et le service d'entretien. La Confédération prélève sur les sommes destinées aux routes nationales de quoi verser également des contributions pour la construction des bâtiments de la police des autoroutes et pour les installations fixes qui s'y trouveront.

Une commission des centres d'exploitation, créée par le service fédéral des routes et des digues, s'est fondée sur des propositions émanant des cantons pour examiner notamment la possibilité de délimiter sur les routes nationales les tronçons d'entretien, qui devraient, selon les idées exposées ci-dessus, coïncider avec les tronçons attribués à la police. Quels que soient les efforts

accomplis pour faire correspondre les limites des tronçons avec les frontières cantonales, ils ne permettent pas d'éviter que celles-ci ne soient plus ou moins débordées par celles-là, parfois même de plusieurs kilomètres, notamment aux endroits où l'on trouve des frontières cantonales fortement découpées, des enclaves, etc. (p. ex. sur le trajet menant d'Yverdon à Berne, dans la région de Soleure et d'Olten, ou aux environs de Zoug).

De toute évidence, il n'y a pas lieu de créer une police fédérale des autoroutes. En règle générale, les tronçons d'entretien et les tronçons attribués à la police sont situés sur le territoire d'un seul canton. Les exceptions ne sont pas d'une importance telle qu'il faille confier la police des autoroutes à des agents fédéraux, sans tenir compte de la souveraineté cantonale. La création d'une police fédérale des autoroutes se heurterait en outre à de nombreuses difficultés et, en premier lieu, au fait que la nécessaire rotation du personnel serait irréalisable au sein d'un corps de police servant uniquement sur les autoroutes. A cela s'ajoute que le droit de procédure et la juridiction font ici partie des attributions cantonales. Etant donné, d'autre part, la somme des tâches incombant actuellement à la Confédération, on ne saurait admettre que celle-ci s'occupe, parallèlement aux cantons et sans raison impérative, du recrutement et de la formation des équipes de police.

La police des autoroutes doit donc être assurée par les cantons. Parmi ceux-ci, il en est beaucoup qui confient régulièrement aux instructeurs du service des transports et des troupes de réparation à Thounne — service qui dépend du département militaire fédéral — le soin d'enseigner aux recrues de police la conduite et les particularités techniques des véhicules automobiles. Pour donner une plus ample formation à ces recrues, rien ne justifie à l'heure actuelle, la mise à contribution des organes de la Confédération.

En revanche, les cantons ont besoin d'être secondés par la Confédération pour résoudre les problèmes de droit et d'organisation résultant de la nécessité d'exercer la police sur des tronçons intercantonaux.

Dans cet ordre d'idées, il convient de ne pas oublier que les petits cantons, où l'effectif des forces de police nécessaires à la surveillance de l'autoroute dépasserait celui de tout le reste du corps de police, pourraient rencontrer de grandes difficultés en matière de personnel et d'organisation, s'ils devaient constituer eux-mêmes une police des autoroutes. Pour éliminer ces inconvénients, il est possible de passer des accords avec les cantons voisins, et peut-être même de confier complètement à l'un de ceux-ci la police de l'autoroute. Entre les problèmes qui se posent ici et ceux qui se rattachent à l'existence de tronçons intercantonaux, il y a tout au plus une différence de degré.

IV

La loi sur les routes nationales charge le Conseil fédéral de veiller, si les circonstances l'exigent, à ce que les cantons intéressés exécutent en commun les travaux d'entretien (art. 54, 1^{er} al.). Pour certaines sections des routes natio-

nales, le Conseil fédéral peut, avec l'accord des cantons intéressés, confier le soin de veiller aux travaux d'exploitation à un canton voisin de celui du lieu de situation de la route, si cela est favorable à une exécution rapide et économique du travail. Les frais incombent dans ce cas au canton du lieu de situation. Les cantons intéressés concluent les arrangements nécessaires à cet effet (art. 50 de l'O d'exécution de la loi). La portée de ces dispositions se limite aux travaux d'entretien liés à l'exploitation (nettoyage de la route, entretien des bermes centrales et des talus). La législation sur les routes nationales ne s'étend pas à l'activité de la police de la circulation.

Par une convention datant du 22 mai 1964 — convention que le Conseil fédéral a approuvée conformément à l'article 7, 2^e alinéa, de la constitution fédérale — les cantons de Vaud et de Genève ont décidé que, sur les sections genevoises de l'autoroute Genève-Lausanne, la police de la circulation serait assurée par des agents de la police cantonale vaudoise. On peut certes se demander si un concordat général ne pourrait pas servir à réaliser dans l'ensemble du pays le système de police des autoroutes décrit ci-dessus. Mais une telle solution a peu de chance de succès. La question n'a pour l'instant d'intérêt immédiat que pour un petit nombre de cantons et elle n'en aura pour d'autres qu'au fur et à mesure de la réalisation du réseau des routes nationales. De plus, un concordat pourrait en l'espèce être soumis dans plusieurs cantons au referendum, voire au referendum obligatoire (v. Giacometti, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, p. 482 s.). Il risquerait alors de butter sur des oppositions de caractère sentimental. En pratique, seul le droit fédéral peut garantir la réalisation du système de police des autoroutes décrit précédemment. Rien n'empêche toutefois de laisser l'exercice de cette police aux cantons.

V

La solution proposée peut-elle se fonder, comme il se doit, sur la constitution? Les articles relatifs aux routes nationales (art. 36bis, 36ter, Cst.) ne peuvent être invoqués ici, car ils concernent non pas les aspects juridiques ou policiers de la circulation, mais bien les problèmes relevant du droit routier et du financement, comme la planification, la construction, l'entretien et l'exploitation technique des routes nationales.

Les tâches de la police des autoroutes font presque exclusivement partie de l'exécution et de l'application du droit fédéral sur la circulation routière. Les règles que la Confédération peut fixer dans ce domaine touchent non seulement au droit matériel mais aussi aux questions d'exécution. En effet, quand la constitution habilite la Confédération à légiférer dans tel ou tel domaine, sans définir les attributions en matière d'application et d'exécution, le législateur fédéral peut décider s'il veut charger de l'exécution la Confédération ou les cantons. Cela vaut également pour les attributions dites partielles (v. Fleiner/Giacometti, *Schweiz. Bundesstaatsrecht*, p. 104; Sträuli, *Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Gesetzgebung*, p. 24, 27).

Parmi ces attributions, on peut ranger celle que possède la Confédération pour édicter des prescriptions sur les véhicules automobiles et les cycles (art. 37 *bis*, *Cst.*). Les débats auxquels cette disposition constitutionnelle a donné lieu au parlement révèlent que dans une large partie de l'opinion, on prévoyait de restreindre les attributions de la Confédération à la création de règles uniformes de la circulation, tandis que les tâches d'application, et notamment la police des routes, incomberaient aux cantons. Cela n'empêcha pas le Conseil national de rejeter une proposition demandant expressément de réserver aux cantons l'application du droit fédéral en matière de circulation; ce rejet est intervenu après que le rapporteur de la commission et le représentant du Conseil fédéral eurent déclaré qu'il valait mieux laisser au législateur le soin de résoudre les questions de compétence, plutôt que de régler celles-ci dans la constitution (v. Bull. stén. 1912 CN, 153, 187). Il résulte de ce qui précède que l'article 37 *bis* de la constitution habilite le législateur fédéral à fixer les attributions et les modalités d'application du droit fédéral sur la circulation routière, et notamment les principes régissant l'activité de la police des autoroutes.

VI

Le texte du nouvel article de loi que nous vous soumettons appelle les explications suivantes:

Premier alinéa

Le principe suivant lequel les tronçons prévus pour l'exercice de la police doit coïncider avec les sections d'entretien peut subir des exceptions, par exemple quand il s'agit de tunnels ou de routes express dans les villes, ou encore lorsqu'il faut prendre une mesure transitoire pour la période où le tronçon de route nationale est partiellement en construction, partiellement ouvert à la circulation.

4^e alinéa

Les gouvernements cantonaux se voient expressément confier le soin de passer des accords pour l'exécution de la loi. Ces accords seraient exclusivement de nature contractuelle, et non pas réglementaire. Ils porteraient sur certains détails du statut des agents servant dans les équipes d'autoroute. Ils détermineraient notamment les frais à payer par un canton à un autre. Vu le genre et l'importance des matières à régler, il paraît indiqué que le droit fédéral désigne l'autorité cantonale chargée de s'en occuper; cette manière de procéder est déjà appliquée à l'occasion, quand il s'agit de désigner l'autorité compétente pour édicter des dispositions cantonales d'exécution (v. Fleiner/Giacometti, *Bundesstaatsrecht*, p. 125).

Les attributions ainsi reconnues aux gouvernements cantonaux sont limitées aux cas où l'activité de la police d'un canton doit nécessairement s'exercer sur les tronçons situés dans un autre canton. Si des cantons en venaient à conclure des accords plus étendus, ils devraient suivre la procédure prévue en cette

matière par le droit public cantonal, et ne pas toucher à des questions déjà réglées par le droit fédéral (p. ex. la répartition des attributions selon les art. 346 s. du code pénal).

Quant aux mesures préventives que le Conseil fédéral est habilité à prendre en cas de nécessité, elles pourraient consister par exemple à ne pas attendre que deux cantons aient passé un accord sur les modalités d'exécution et à charger l'un d'entre eux d'étendre l'activité de sa police au tronçon de route situé sur le territoire de l'autre.

VII

Le projet de loi est fondé, comme la loi qu'il tend à compléter, sur l'article 37bis de la constitution.

VIII

Nous estimons avoir satisfait par le présent projet de loi au postulat Allgöwer (n° 9336), que nous vous demandons de classer en conséquence.

Nous avons l'honneur de vous recommander l'approbation du projet de loi annexé et vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 16 septembre 1966.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Schaffner

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

Loi fédérale complétant la loi sur la circulation routière

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 16 septembre 1966,

arrête :

I

La loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière est complétée comme il suit :

Art. 57bis

Police des
autoroutes

¹ Sur les routes réservées à la circulation des véhicules automobiles (autoroutes et semi-autoroutes), les attributions de la police s'exerceront sur des tronçons qui devront correspondre avec les sections d'entretien de la route. Pour des raisons impérieuses, le Conseil fédéral peut permettre des exceptions.

² Sans égard aux frontières cantonales, la police compétente assure le service d'ordre et de sécurité sur le tronçon qui lui est attribué et fait les recherches générales nécessaires à cet effet; lors d'infractions de toute nature, elle prend les mesures urgentes qui s'imposent sur l'autoroute et ses abords. S'il s'agit de cas pénaux n'ayant aucun rapport avec la circulation, la police invite sans délai les organes du canton où l'acte a été commis à poursuivre l'affaire.

³ La juridiction du canton où l'acte a été commis, ainsi que l'application de son droit, sont réservées.

⁴ Les gouvernements des cantons en cause déterminent les droits et devoirs réciproques résultant de l'exercice de la police par un canton sur le territoire de l'autre. Si, faute d'entente, le service de police n'est pas assuré, le Conseil fédéral prend les mesures de précaution nécessaires.

II

Le Conseil fédéral est chargé de fixer l'entrée en vigueur de la présente loi.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet complétant la loi sur la circulation routière (Du 16 septembre 1966)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9545
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.09.1966
Date	
Data	
Seite	335-342
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 224

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.