

03.411

Initiative parlementaire Lever l'interdiction des courses de Formule 1

Rapport de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national

du 22 novembre 2005

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 111, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose, par 13 voix contre 7 et une abstention d'approuver le projet de loi ci-joint.

Une minorité de la commission (Vollmer, Allemann, Fehr Jacqueline, Hämmerle, Hollenstein, Marti Werner, Pedrina, Teuscher) propose de ne pas entrer en matière sur le projet de loi.

22 novembre 2005

Pour la commission:

Le président, Otto Laubacher

Condensé

Le 22 septembre 2004, le Conseil national a donné suite par 88 voix contre 75 à l'initiative parlementaire déposée le 21 mars 2003 par M. Ulrich Giezendanner. L'initiative vise à lever l'interdiction générale des courses de Formule 1 en Suisse.

La Commission des transports et des télécommunications a alors élaboré un projet de loi visant à modifier l'art. 52 de la loi sur la circulation routière, et le présent rapport. Le 22 novembre 2005, elle a décidé de soumettre la version définitive du projet au Conseil national.

Rapport

1 Genèse du projet

Le 21 mars 2003, le conseiller national Ulrich Giezendanner a déposé une initiative parlementaire visant à lever l'interdiction des courses de Formule 1.

Le 10 février 2004, la Commission des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil national a procédé à l'examen préalable de cette initiative. Partageant l'avis de l'auteur, selon lequel l'interdiction d'organiser des courses en circuit était dépassée, la commission a proposé, par 14 voix contre 8, et 1 abstention, d'y donner suite.

Le 22 septembre 2004, le Conseil national s'est rallié à cette proposition par 88 voix contre 75. La CTT a alors été chargée de préparer un projet d'acte correspondant.

1.1 Rappel historique de l'interdiction d'organiser des courses en circuit

Dans son projet du 24 juin 1955 d'une loi fédérale sur la circulation routière (LCR), le Conseil fédéral avait proposé un art. 49 prévoyant de soumettre à autorisation l'ensemble des courses automobiles et cyclistes. Au cours de l'examen parlementaire de cet article, les chambres s'étaient prononcées pour une interdiction générale des courses de véhicules automobiles en circuit (Bulletin sténographique 1956 N 280 ss., 1957 N 205 ss., 1958 E 71 ss. et 113 ss.). C'est pour cette raison que l'actuel art. 52 de la loi sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) interdit ces courses, même si le Conseil fédéral peut accorder des dérogations.

Les arguments invoqués pour justifier cette interdiction avaient trait principalement à la sécurité routière. Ainsi, le durcissement de la loi par le Parlement par rapport au projet du Conseil fédéral s'expliquait d'abord par l'accident qui avait provoqué la mort de 82 personnes sur le circuit du Mans (F) en 1955. Il avait également été avancé qu'il n'existait pas d'intérêt national à organiser de telles courses sur le territoire, puisque la Suisse ne possédait pas d'industrie automobile. On notera à cet égard que l'intérêt sportif de ces compétitions ainsi que les progrès techniques qu'elles permettent ont été ignorés. Enfin, les partisans de l'interdiction avaient fait valoir qu'autoriser des courses en circuit serait en contradiction avec l'esprit du projet de LCR, qui mettait l'accent sur la sécurité et la pédagogie en matière de circulation.

Pour ce qui est du problème de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, le projet a été jugé conforme à la Constitution, puisque selon l'art. 3, al. 1, LCR, la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral.

Actuellement, l'organisation de manifestations sportives automobiles est régie par l'art. 52 LCR. Cet article prévoit une interdiction des courses en circuit ayant un caractère public et soumet à autorisation les autres manifestations sportives motorisées ou cyclistes sur la voie publique.

Dans l'ordonnance sur les règles de la sécurité routière (OCR; RS 741.11), le Conseil fédéral a pris d'autres dispositions concernant les autorisations et les courses interdites, notamment aux art. 94 et 95 OCR.

Dans la perspective d'une levée de l'interdiction des courses en circuit, il convient préalablement de faire la distinction, dans le cadre de la législation actuelle, entre les manifestations sportives motorisées qui sont admises – sous réserve d'une autorisation – et celles qui sont interdites.

L'art. 52, al. 1, LCR pose le principe selon lequel *les courses en circuit ayant un caractère public* sont interdites. Entrent dans cette définition, aux termes de l'art. 94, al. 1, OCR, toutes les courses empruntant de manière répétée et ininterrompue un parcours délimité. Leur caractère public est établi dès lors que des spectateurs ont accès au circuit¹. Que ceux-ci aient ou non été invités expressément par les organisateurs ne joue aucun rôle en l'occurrence. De même, selon l'avis qui prévaut², le fait que de telles courses se déroulent sur la voie publique ou sur des routes barrées à la circulation n'est pas pertinent non plus. La présence effective de spectateurs est de fait l'unique élément déterminant³.

L'art. 52, al. 1, 2^e phrase, LCR confère cependant au Conseil fédéral la compétence d'autoriser certaines dérogations à l'interdiction des courses en circuit. Il en a fait usage à l'art. 94, al. 3, OCR en déclarant que sont admis, sous réserve d'autorisation, les courses de motocycles sur gazon, les courses mettant en jeu l'habileté des concurrents à circuler sur un terrain difficile, les courses de karts (jusqu'à 100 cm³) et les slaloms pour automobiles. Il convient toutefois de noter que le Conseil fédéral n'a quasiment jamais fait usage de cette possibilité: il n'a en fait accordé qu'une seule et unique autorisation, en 1965, au Centre de Pilotage de Lignières (NE), permettant à ce dernier d'organiser chaque année un nombre défini de courses publiques en circuit avec des véhicules à moteur⁴. Les autres demandes d'autorisation ont toutes été rejetées.

Conformément à l'art. 52, al. 1, 2^e phrase, le Conseil fédéral peut non seulement accorder des exceptions à l'interdiction, mais aussi frapper d'interdiction d'autres types de compétitions automobiles. Le législateur a consciemment laissé cette marge de manœuvre au Conseil fédéral «en prévision d'éventuelles idées à venir qui, dans certains cas, pourraient justifier qu'on ne les mette pas en œuvre.»⁵ Le Conseil fédéral a également fait usage de cette possibilité à l'art. 94, al. 2, ORC en interdisant les manifestations dont le règlement prévoit que les participants s'efforceront d'éliminer leurs concurrents en endommageant leur véhicule. Sont expressément

1 Hans Giger, *Strassenverkehrsgesetz*, Zurich 2002, pp. 160 et 161.

2 Cf. Peter D. Burri, *Die Frage der Verfassungsmässigkeit der Regelung motorsportlicher Veranstaltungen im SVG*, Lucerne, 1981, p. 23.

3 ATF 100 IV 91 ss.

4 Décision du 16 juillet 1965 du Conseil fédéral; cf. également ATF 100 IV 91.

5 Bull. stén. CN 1958, p. 753.

interdits les courses dites de stock-car, les rallyes-ballons ainsi que les courses de karts dont la cylindrée excède 100 cm³.

Aux termes de l'art. 52, al. 2, LCR, pour «les autres manifestations sportives automobiles et de cycles sur la voie publique, l'autorisation des cantons dont elles empruntent le territoire est nécessaire, sauf si elles ont le caractère d'excursions».

L'art. 52, al. 3, LCR précise les conditions à remplir, quelle que soit la manifestation sportive envisagée, pour obtenir l'autorisation. Ces conditions concernent différents aspects de la sécurité routière (art. 52, al. 3, LCR). Le Conseil fédéral y a ajouté des exigences concernant la protection de l'environnement (art. 95, al. 2, OCR). Par ailleurs, il précise dans le même article que la délivrance d'une autorisation ne constitue pas un droit (art. 95, al. 2, OCR).

En résumé, il convient de retenir que les courses en circuit ayant un caractère public sont interdites, à l'exception des courses sur gazon, des courses mettant en jeu l'habileté des concurrents à circuler sur un terrain difficile, des courses de karts et des slaloms automobiles. Sont expressément interdits les courses dites de stock-car et les rallyes-ballons. Sous réserve d'une autorisation, sont admises les autres manifestations sportives motorisées ou cyclistes sur la voie publique.

1.3 Les courses automobiles en Suisse

De nombreuses courses automobiles de différents types se déroulent en Suisse de nos jours. Ainsi ont lieu chaque année des courses de côte, notamment aux Rangiers, à Oberhallau et au Gurnigel. Par ailleurs, des rallyes ont lieu dans certaines localités de l'ouest ou du sud de la Suisse. Le nombre des manifestations de moindre importance – comme par exemple Supermotard ou les courses de motocross – est difficile à chiffrer. La délivrance de l'autorisation est du ressort des cantons.

En raison de l'interdiction, plusieurs courses de championnat suisses sont organisées sur des circuits situés dans les pays voisins, sous le parrainage d'Auto Sport Suisse.

2 Pertinence de l'interdiction à l'heure actuelle

Comme il a été indiqué au début du présent rapport, c'est pour des raisons de sécurité qu'avaient été interdites dans les années 50 les courses en circuit. Or, au cours des 50 dernières années, la sécurité s'est considérablement améliorée sur les circuits automobiles du monde entier. Dans le domaine des courses de Formule 1, la sécurité des spectateurs a connu de tels progrès qu'une catastrophe du type de celle du Mans est quasiment exclue. La sécurité des pilotes s'est beaucoup améliorée elle aussi. Aujourd'hui, les progrès technologiques réalisés en matière de sécurité dans le domaine de la F1 bénéficient surtout à l'industrie automobile civile.

Il semble par conséquent dépassé de maintenir l'interdiction pour des raisons de sécurité.

Les données disponibles ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure l'organisation de courses automobiles nuit à la sécurité routière en général⁶. En tout

⁶ Lettre du 9 août 2005 du Bureau suisse de prévention des accidents à l'att. de la CTT.

état de cause, il semblerait judicieux du point de vue de l'éducation routière de veiller plus strictement à ce que les courses automobiles ne se déroulent pas sans campagnes de prévention des accidents et sans contrôles de police sur les routes le jour de la manifestation. Ce type de mesures permettrait de lutter contre les éventuels effets négatifs des courses sur circuit sur la sécurité routière.

2.1 Conséquences pour l'économie

Le potentiel économique que représentent les manifestations sportives de cette importance plaide lui aussi en faveur de la levée de l'interdiction.

Avec environ 4500 emplois directs⁷ et 15 500 emplois en sous-traitance⁸, l'économie automobile occupe une place non négligeable en Suisse. L'organisation de courses de Formule 1 pourrait cependant susciter directement ou indirectement de précieuses créations d'emplois dans les deux secteurs. Les PME actives dans les technologies de pointe pourraient à leur tour créer des emplois notamment dans les régions périphériques pauvres en infrastructures. L'industrie automobile suisse pourrait donc en profiter tant sur le plan technique que sur le plan économique.

L'industrie automobile ne serait cependant pas la seule branche à pouvoir bénéficier des retombées de manifestations de cette ampleur. La construction d'un circuit s'accompagnerait en effet de nombreux investissements⁹.

Les effets d'une course de Formule 1 seraient également largement positifs sur le plan du tourisme. Événement sportif de premier ordre, un «Grand Prix de Suisse» serait retransmis dans le monde entier et permettrait de soutenir les efforts déployés par le secteur touristique suisse pour faire connaître le pays. Une course de Formule 1 attirerait plusieurs dizaines de milliers de spectateurs: ceux-ci dépenseraient de l'argent non seulement à l'intérieur de l'installation sportive, mais également en dehors de celle-ci. La recette de l'impôt sur les divertissements (qui sera prélevé sur chaque billet d'entrée) reviendra par exemple intégralement au canton dans lequel la course est organisée.

L'organisation de grandes manifestations est toutefois également susceptible de peser sur l'économie. Selon la taille de la course, en effet, il peut être nécessaire de déployer des forces de sécurité au-delà du circuit proprement dit, donc sur le domaine public: or, les dépenses liées à l'engagement des forces de police seraient assumées par la collectivité. Il en irait de même pour les dépenses liées à d'éventuelles nuisances environnementales.

2.2 Conséquences pour l'environnement

Les courses automobiles sur circuit engendrent inévitablement un certain degré de pollution à différents niveaux. Son étendue dépend du type et du nombre de manifestations, et il n'est pas possible d'en mesurer tous les effets.

⁷ Cf. Avis du 15 août 2005 du Seco à l'att. de la CTT.

⁸ Fédération routière suisse, Vademecum 2005.

⁹ La construction du circuit automobile de Bahreïn, achevée en 2004, a ainsi coûté entre 140 et 150 millions de dollars (cf. lettre du 15 août 2005 du Seco).

Le circuit et les installations annexes (ateliers, équipements, parking) doivent respecter les dispositions régissant la protection des eaux. Le drainage et l'utilisation de produits polluants sont soumis à autorisation.

La construction de circuits automobiles et de leurs infrastructures est également lourde de conséquences du point de vue de l'aménagement du territoire. Le circuit du Nürburgring, en Allemagne, s'étend par exemple sur 20 kilomètres carrés.

Il est donc indispensable de s'assurer que les dispositions environnementales pertinentes¹⁰ soient respectées non seulement lors de l'organisation des courses, mais même en amont, au stade de la construction des circuits automobiles.

Les pistes pour véhicules motorisés destinées à des manifestations sportives sont toutes soumises à un examen d'impact sur l'environnement (cf. annexe 60.2, ch. 6, de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement; RS 814.011). Pour que les manifestations organisées sur ces pistes soient elles aussi conformes aux principales dispositions relatives à la protection de l'environnement, il importe de le préciser dans la loi.

C'est pourquoi le présent projet de loi dispose que l'autorisation n'est accordée que si la manifestation prévue est conforme au droit de l'environnement et, en particulier, qu'il est vraisemblable qu'elle ne produira pas de «pollution sonore, olfactive ou chimique entraînant des effets particulièrement néfastes pour la population et l'environnement». Il est à noter que cette formule ne crée pas de droit nouveau, puisqu'elle ne fait que reprendre des dispositions déjà en vigueur.

Les conditions spécifiques à remplir pour obtenir une autorisation seront précisées par voie d'ordonnance.

3 **Grandes lignes du projet**

L'initiative parlementaire Giezendanner vise à ce que les courses de Formule 1, qui tombent actuellement sous le coup de l'interdiction de l'art. 52, al. 1, LCR au titre des courses en circuit, soient de nouveau autorisées en Suisse. Il convient par conséquent de créer les conditions-cadre permettant l'organisation de courses ainsi que la construction d'un circuit automobile ou le réaménagement d'un site existant en vue d'y organiser des courses automobiles.

Il est possible de mettre en œuvre l'initiative en levant cette interdiction. Mais se limiter à autoriser les courses de F1 en maintenant l'interdiction générale des courses en circuit se heurterait à la Constitution: le régime de l'autorisation suppose en effet une base légale, doit répondre à un intérêt public et être proportionné au but visé¹¹. Or, conclure que l'interdiction de courses de Formule 1 n'est plus défendable parce que les considérations d'intérêt public concernées (sécurité des spectateurs et protection de l'environnement, c'est-à-dire notamment protection contre les nuisances sonores et atmosphériques) peuvent également être respectées si on substitue à cette interdiction un régime d'autorisation revient à admettre que cela est vrai a

¹⁰ Principales dispositions régissant l'organisation de courses automobiles et l'exploitation des installations concernées: art. 7, 8, 11, 15, 23 et 25 LPE (RS 814.01), art. 2 à 5 et 17 à 19 OPair (RS 814.318.142.1) et art. 2 à 4, 7, 10 à 12, 39, 40 et 45 OPB (RS 814.41).

¹¹ Cf. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2^e édition, Berne, 2005, p. 368 ss.

fortiori pour les courses qui impliquent des véhicules de moindre cylindrée atteignant des vitesses moins élevées. En conséquence, et sous peine de porter atteinte à la logique constitutionnelle, la seule solution possible consiste à autoriser à nouveau l'ensemble des courses en circuit ayant un caractère public.

Tous les types de course a priori autorisés sont soumis aux mêmes conditions pour ce qui est de la délivrance d'une autorisation. Si l'organisateur ne peut garantir que les obligations en matière de sécurité routière et de protection de l'environnement seront respectées, il ne lui sera pas délivré d'autorisation. Par ailleurs, et comme c'est déjà le cas aujourd'hui, la délivrance d'une autorisation ne constitue pas un droit. Enfin, le Conseil fédéral conserve la compétence d'interdire certaines manifestations sportives automobiles.

4 Point de vue de la minorité

Une minorité de la commission s'oppose à la reprise des courses en circuit ayant un caractère public.

Elle estime d'abord qu'une telle mesure serait inappropriée du point de vue de la politique de l'environnement, compte tenu des nuisances considérables qu'entraînent les manifestations concernées.

L'exploitation d'un circuit automobile provoque une importante pollution des sols¹², dont la fertilité se réduit à mesure que les courses sont plus nombreuses. D'autre part, en cas de grandes manifestations, un nombre de places de parc insuffisant risque de contraindre les spectateurs à se garer sur des sols meubles alentour¹³.

Par ailleurs, la course, mais aussi le trafic supplémentaire qu'elle entraîne, provoque une pollution sonore qui peut gêner les riverains. A quoi s'ajoutent, surtout pour les spectateurs directs, des risques de lésions auditives.

La course automobile et le surplus de trafic engendré par les véhicules des spectateurs entraînent localement un accroissement de la pollution de l'air (oxyde d'azote, particules fines, hydrocarbures, etc.). Il faut également compter avec une augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

Il est à noter qu'en depot de la nature des conditions à remplir pour obtenir une autorisation, il sera impossible d'empêcher les manifestations concernées d'entraîner des nuisances considérables (pollution des sols, pollution atmosphérique et pollution sonore).

Ensuite, la construction de circuits s'inscrirait en faux par rapport aux objectifs de la Suisse en matière d'aménagement du territoire. Les infrastructures qui seraient construites tout autour du circuit auraient en effet de graves conséquences sur le paysage. En outre, selon la topographie, le bruit de fond du circuit pourrait se propager à grande échelle et occasionner une gêne considérable. Enfin, des manifestations de ce type seraient en contradiction avec l'image affichée par un secteur touristique suisse qui met l'accent sur la nature et les activités de découverte.

¹² Notamment par les émissions d'hydrocarbures aromatiques polycycliques et celles de cadmium, libéré par l'abrasion des pneus ; cf. lettre du 26 juillet 2005 de l'OFEFP à l'att. de la CTT.

¹³ D'où un compactage des sols qui ralentit l'infiltration des eaux de pluie et la croissance des végétaux.

lignes les conditions à remplir pour obtenir l'autorisation d'organiser une course, les modalités étant précisées dans l'ordonnance.

L'al. 4 rappelle expressément que la délivrance d'une autorisation ne constitue pas un droit, comme le prévoyait déjà l'ordonnance. Cette disposition laisse une marge de manœuvre aux cantons pour tenir compte des particularités de chaque situation, et elle empêche que des organisateurs ne puissent invoquer la «liberté économique» (art. 27 Cst.) pour obtenir une autorisation. Il faut y voir la volonté du législateur de laisser aux cantons toute l'autonomie dont ils ont besoin. L'autorité cantonale chargée de délivrer les autorisations est bien entendu tenue de respecter les principes généraux de l'état de droit.

L'al. 5 (correspondant à l'ancien al. 4) reste inchangé.

Il est à noter que les conditions à remplir pour pouvoir construire un circuit n'entrent pas dans le cadre de ce projet, mais relèvent du droit régissant la construction et l'aménagement du territoire.

6 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le présent projet n'entraîne pas de conséquences particulières pour les pouvoirs publics, ni sur le plan financier, ni en termes d'effectifs.

7 Relation avec le droit européen

La Suisse est aujourd'hui le seul pays en Europe qui interdise les courses en circuit. La levée de cette interdiction ne saurait donc être en contradiction avec les textes de l'Union européenne.

8 Constitutionnalité et légalité

La modification proposée se fonde sur l'art. 82 Cst., qui prévoit que la Confédération légifère sur la circulation routière. Elle ne contrevient donc pas à l'art. 3, al. 1, LCR, qui dispose que la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral.