

08.520

Initiative parlementaire

Suppression des signes distinctifs pour cycles

Avant-projet et rapport explicatif de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États

du 4 février 2010

Condensé

L'assurance responsabilité civile obligatoire pour les cyclistes est un système qui a été développé en Suisse dès le 19^e siècle, époque à laquelle remontent les premières réglementations cantonales à ce sujet. Les dispositions introduisant cette obligation à l'échelon fédéral sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1960 ; elles prévoient que les cycles soient dotés d'un signe distinctif faisant office de moyen de contrôle. La présente initiative vise la suppression pure et simple de cette assurance spécifique, sachant que, d'une part, cette dernière engendre des frais administratifs trop élevés et que, d'autre part, plus de 90 % de la population est déjà couverte par une assurance responsabilité civile privée. Les cyclomotoristes resteraient quant à eux astreints à l'obligation de s'assurer. Le projet nécessite en outre d'autres adaptations mineures de la législation, qui concernent les dispositions applicables aux véhicules à moteur de puissance minimale et l'extension de la couverture du Fonds national suisse de garantie.

Rapport

1 Genèse du projet

Le 19 décembre 2008, le conseiller aux États Philipp Stähelin a déposé une initiative parlementaire, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, qui vise à supprimer les signes distinctifs pour cycles et, partant, à abroger les dispositions correspondantes de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01). Pour l'auteur de l'initiative, ces signes distinctifs n'ont plus de raison d'être, sachant que près de 20 % des recettes réalisées sont absorbées par les frais administratifs, que plus de 90 % des cyclistes disposent déjà d'une assurance responsabilité civile privée et que la police a quasiment abandonné les contrôles spécifiques.

Le 31 mars 2009, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États (CTT-E) a procédé à l'examen préalable de l'initiative. Après avoir entendu son auteur, elle a décidé, par 5 voix contre 3 et 2 abstentions, de ne pas y donner suite. Alors qu'une minorité de la commission partageait dans une large mesure l'avis de M. Stähelin, la majorité a souhaité maintenir le système actuel : elle estimait qu'il a globalement fait ses preuves, puisqu'il régleme intégralement la question de la responsabilité civile, ce qui est tant dans l'intérêt de la personne qui a subi le dommage que dans celui de la personne qui l'a causé. De plus, cette solution, qui repose sur le principe de causalité, n'implique qu'un minimum de charges (cinq francs par véhicule et par an en moyenne). La majorité craignait aussi que, si les objectifs de l'initiative étaient réalisés, les 10 % de la population qui n'ont pas d'assurance responsabilité civile – et qui sont souvent issus de milieux défavorisés – risqueraient de ne plus être couverts par une assurance. Des inconvénients se poseraient aussi pour les cyclomoteurs et les véhicules à moteur de puissance minimale : soit ils seraient toujours soumis au système actuel, soit le nouveau système ne serait étendu qu'à certains types de véhicules, avec tous les problèmes que cette distinction supposerait.

Le 28 mai 2009, le Conseil des États a toutefois largement suivi la minorité de la commission et l'auteur de l'initiative, par 21 voix contre 8. Le 24 août 2009, la commission homologue du Conseil national a donné son feu vert à l'élaboration d'un projet par 22 voix contre 0 et 3 abstentions.

Le 9 novembre 2009, la commission du Conseil des États a décidé d'entamer rapidement les travaux. Elle a chargé l'administration de lui apporter le soutien nécessaire et a déterminé les principales orientations du projet.

À sa séance du 4 février 2010, la commission a adopté à l'unanimité l'avant-projet ; elle a ensuite chargé l'Office fédéral des routes de procéder à la consultation. Au vu du nombre restreint de questions posées, la CTT-E a décidé de réduire à six semaines la durée de la procédure, l'objectif étant de finaliser rapidement la révision afin que les cantons aient ensuite suffisamment de temps pour la mettre en œuvre et, le cas échéant, pour mener à bien les adaptations de leur propre législation.

Le projet prévoit la suppression de la vignette annuelle pour cycles et, partant, de l'assurance responsabilité civile obligatoire qui s'y rapporte. Il s'agit de mettre fin à un système devenu obsolète, comme l'illustrent les arguments suivants : premièrement, il entraîne beaucoup de frais administratifs inutiles ; deuxièmement, la police a quasiment abandonné les contrôles ; troisièmement, la plupart des cyclistes sont déjà couverts par une assurance responsabilité civile privée ; quatrièmement, les pays voisins ne prévoient pas d'obligation similaire ; et cinquièmement, aucune assurance n'est nécessaire pour l'utilisation d'engins présentant des risques similaires à ceux que présentent les cycles (tels que les skis et les luges).

La mesure proposée a aussi des répercussions sur les véhicules à moteur de puissance ou de vitesse minimales, également soumis à l'assurance responsabilité civile obligatoire pour les cycles : fauteuils roulants électriques dont la vitesse maximale n'excède pas 10 km/h, voitures à bras équipées d'un moteur, monoaxes qui sont conduits uniquement par une personne à pied et qui ne servent pas à tirer des remorques, et cyclomoteurs légers (c'est-à-dire les véhicules à une place à roues placées l'une derrière l'autre équipés d'une assistance électrique au pédalage jusqu'à 25 km/h et d'une puissance nominale maximale de 0,25 kW).

Il est en revanche prévu de maintenir la réglementation actuelle pour les cyclomoteurs « normaux » (pour pouvoir circuler, les véhicules doivent être munis d'une plaque de contrôle avec vignette à renouveler annuellement ; en outre, en cas d'accident, c'est la responsabilité aquilienne qui s'applique, et non pas la responsabilité causale).

En ce qui concerne les véhicules à moteur pour lesquels la vignette est actuellement obligatoire, trois possibilités sont proposées dans le cadre de la consultation :

- a. la suppression de l'obligation au même titre que les bicyclettes ;
- b. l'adoption du même régime que celui applicable aux cyclomoteurs ;
- c. l'adoption d'une réglementation différente en fonction du type de véhicule : par exemple, les voitures à bras équipées d'un moteur pourraient être libérées de l'obligation de s'assurer, tandis que les cyclomoteurs légers seraient soumis aux mêmes dispositions que les cyclomoteurs. Il reviendrait au Conseil fédéral de procéder, par voie d'ordonnance, à la répartition des véhicules entre les deux catégories.

La suppression de la vignette pour les vélos nécessite toutefois de nouvelles dispositions tenant compte du fait que près de 10 % de la population n'est pas couverte par une assurance responsabilité civile privée (lacune en grande partie comblée par l'assurance accidents obligatoire, au moins pour ce qui est des dommages aux personnes). Mais pour qu'il ne subsiste aucune carence susceptible d'avoir de graves conséquences pour les victimes, proposition est faite d'introduire une couverture subsidiaire par le Fonds national suisse de garantie (FNG) ; ce dernier serait financé, comme jusqu'ici, par un supplément perçu sur l'assurance responsabilité civile des véhicules à moteur. La couverture par le FNG ne s'appliquerait toutefois qu'aux cas où la personne fautive ne dispose ni d'une assurance responsabilité civile ni de ressources lui permettant de prendre en charge la réparation du dommage ou que la victime n'est pas assurée contre les accidents, et pour autant qu'il s'agisse de dommages dont le montant dépasse un plafond à définir par le Conseil fédéral (vraisemblablement).

Al. 5 : cet alinéa règle, dans le cas d'un dommage survenu à l'occasion d'une course, la question du recours contre les responsables qui savaient ou auraient dû savoir, en prêtant toute l'attention commandée par les circonstances, qu'une assurance spéciale pour la course faisait défaut. Il convient d'octroyer aussi ce droit de recours au cycliste et à son éventuelle assurance responsabilité civile privée.

Art. 73, al. 2

L'art. 73, al. 2, LCR dispose que les cycles de la Confédération et des cantons ne sont pas soumis à l'assurance obligatoire. Comme celle-ci est supprimée de façon généralisée, l'alinéa en question doit être abrogé.

Art. 76, al. 2, let. a, et 3, let. b

Tandis que les ch. 1 et 2 de l'al. 2, let. a, ne contiennent aucune modification matérielle, le ch. 3 comporte deux nouveautés. D'une part, il précise l'obligation pour le FNG de couvrir la responsabilité civile pour les dommages causés en Suisse par des cycles lorsque personne d'autre n'en répond. Cette précision est nécessaire parce que l'obligation pour le FNG d'accorder une telle couverture ne s'applique actuellement qu'aux véhicules soumis à une assurance obligatoire. Or, la couverture subsidiaire du FNG doit subsister après la suppression de l'obligation d'assurance pour les cycles.

D'autre part, le ch. 3 accueille un nouveau terme, à savoir celui des « engins assimilés à des véhicules ». Légalement, ceux-ci sont placés sur le même plan que les piétons, de sorte qu'il n'existe pour eux aucune prescription en matière de responsabilité et d'assurance ; ce sont donc les dispositions du CO et du CC qui leur sont applicables. Lors de la consultation sur *Via sicura*, en 2008 et 2009, le Conseil fédéral avait proposé que les dommages causés par les engins assimilés à des véhicules soient pris en charge par le FNG à titre subsidiaire, autrement dit si l'auteur du dommage n'était pas assuré ou ne disposait pas des moyens lui permettant de réparer lui-même le dommage, et si le lésé n'avait pas d'assurance accidents ou autre. Bien que cette disposition ne fasse pas partie des objectifs visés par l'initiative, la connexité qui la lie à ceux-ci justifie de l'intégrer dans la présente procédure législative.

Al. 3, let. b : la couverture subsidiaire relevant du FNG n'est pas censée intervenir pour le moindre dommage. Ainsi, la présente disposition propose que le Conseil fédéral soit tenu de régler l'assujettissement du lésé à une franchise. Il existe aujourd'hui déjà une franchise de 1000 francs pour les dommages matériels qui sont causés par des véhicules inconnus. La franchise pour les victimes de dommages causés par des cyclistes ou des utilisateurs d'engins assimilés à des véhicules devrait être équivalente, mais s'appliquer en sus aux dommages corporels.

Art. 77, al. 1, 1^{re} phrase, et 3

À l'avenir, ni la Confédération ni les cantons ne délivreront de signes distinctifs pour cycles. Ils ne sauraient donc être civilement responsables des dommages causés par des cycles non assurés. Les al. 1 et 3 doivent être adaptés en conséquence.

Art. 97, ch. 1, al. 5 à 7, et art. 99, ch. 4

Les dispositions concernant les infractions relatives à l'assurance des cycles sont définitivement abrogées.

Art. 105, al. 3

Les systèmes cantonaux d'imposition des cycles ne pouvant désormais plus être liés aux signes distinctifs pour cycles, il y a lieu d'abroger définitivement cette disposition.