



Eidgenössisches Luftamt
Office fédéral de l'air
Ufficio aeronautico federale

☎ 031-61 41 11
Telegr.: Ofair Bern
Telex: 32 110 Ofair ch

Polizeiabteilung
E - 5. DEZ. 1975
V. 3.602

Zd

Département fédéral de
justice et police
Division de police
3003 B e r n e

Ihr Zeichen
Votre référence
Vostra referenza

Ihre Nachricht vom
Votre communication du
Vostra comunicazione del

Unser Zeichen
Notre référence
Nostra referenza

Rückfrage
Rappel
Richiamo

3003 Bern, Bundeshaus Inselgasse

V3.602 Im/fl

6.10.75

099-Wi

61 59 96

le 1^{er} décembre 1975

Gegenstand / Objet / Oggetto

Initiative populaire pour douze dimanches par année
sans véhicules et avion à moteur; initiative de Berthoud

à moteur

Messieurs,

Nous nous référons à votre lettre du 6 octobre 1975 ainsi qu'à l'initiative populaire susmentionnée que vous nous avez soumise pour préavis.

Nous tenons à souligner en préambule le caractère peu opportun de la disposition constitutionnelle proposée par cette initiative. Nous sommes en effet d'avis qu'une telle disposition peut avoir des conséquences économiques néfastes pour le tourisme rattaché aux moyens de transport privés par route et par les airs. Nous nous bornerons cependant pour le moment à répondre aux questions posées dans votre lettre. Nous supposons d'autre part que dans une phase ultérieure de la procédure de consultation les milieux de l'aéronautique concernés auront également la possibilité de se prononcer.

1. Législation aéronautique, interdictions et contrôles

11. Au regard de la législation en vigueur la présente interdiction nous paraît superflue. Dès lors que l'interdiction tend à la protection de l'environnement et en particulier à la protection des nuisances provoquées par l'aviation, nous sommes en effet d'avis que celle-ci ne serait jamais qu'une contribution infime aux nombreuses mesures déjà prises à cet égard dans la législation aérienne en vigueur. L'effet de l'interdiction serait somme toute peu en rapport avec la situation confuse qu'elle risque de créer. Nous vous renvoyons à ce sujet à un aperçu des dispositions légales prises dans ce sens dans notre législation et que nous considérons comme suffisantes (cf. Annexe I).

In einem Brief nur eine Angelegenheit behandeln
Ne traiter qu'un seul objet par lettre
Pregasi trattare un solo oggetto per lettera

Korrespondenzen bitte an das Amt, nicht persönlich, adressieren
Prière d'adresser toute correspondance directement à l'office
Indirizzare impersonalmente all'ufficio

L'interdiction ne s'appliquerait par ailleurs qu'aux vols de l'aviation privée qui ne représente qu'un facteur minime de la pollution par les aéronefs. Les nuisances perceptibles sont avant tout provoquées par les avions exploités dans les transports publics, donc non concernés par l'interdiction. A ces arguments s'ajoute le fait que l'aviation ne représente dans son ensemble qu'environ 1% de la pollution totale du globe.

Relevons encore que les conditions météorologiques interdisent déjà plus de 12 dimanches par année presque toute activité de l'aviation privée.

12. La disposition constitutionnelle préconisée par l'initiative risque d'autre part de créer certains problèmes sur le plan du droit international public. La Suisse a en effet adhéré à la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago; RO 1971 1300). Cette convention consacre dans son article 5 (cf. Annexe II) le principe de la libre circulation des aéronefs des Etats contractants dans l'espace aérien de tous les Etats contractants.

L'article 9 de la convention (cf. Annexe II) prévoit une première réserve à ce principe en tant qu'il autorise chaque Etat contractant à restreindre ou à interdire son espace aérien aux aéronefs des autres Etats contractants pour des raisons militaires ou de sécurité publique et en période de crise. Il ne semble cependant pas que les motifs des auteurs de l'initiative s'identifient aux critères d'interdiction de l'article 9. La question se pose aussi de savoir si les conditions d'interdiction de l'article 9 sont exhaustives ? La législation aérienne suisse connaît une réserve identique à l'article 7 de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA; RS 748.0

Les articles 11 et 12 de la convention (cf. Annexe II), d'autre part, assujettissent les aéronefs des Etats étrangers aux lois et règlements nationaux de l'Etat contractant dans l'espace aérien duquel ils circulent. Une interdiction telle que celle prévue par l'initiative aurait-elle dès lors la primauté sur le principe de la libre circulation de l'article 5 de la convention ? Nous pensons qu'il faudrait l'admettre. Mais la question de la compatibilité de la disposition constitutionnelle envisagée par l'initiative reste quand même posée.

13. L'interdiction de vol douze dimanches par année est en elle-même réalisable.

Conformément à l'article 12 LNA, le Conseil fédéral peut arrêter des prescriptions de police pour l'usage de l'espace aérien, en particulier pour garantir la sécurité aérienne et pour combattre le bruit, la pollution de l'air et d'autres atteintes nuisibles ou incommodes découlant de l'exploitation d'aéronefs. Les gouvernements cantonaux doivent être entendus avant que soient édictées les prescriptions qui servent à la protection de l'environnement. Selon le texte de l'initiative le Conseil fédéral aurait dès lors la compétence d'étendre par une simple prescription de police une interdiction de vol de douze dimanches par année - interdictions quantitativement assez conséquentes - aux restrictions déjà prévues notamment à l'article 96 de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur la navigation aérienne (ONA; RS 748.01)

Dans l'alternative où la présente initiative aboutirait, une réglementation spéciale devrait être éventuellement prise, analogue à celle de l'arrêté du Conseil fédéral du 21 novembre 1973 interdisant la circulation dominicale des

véhicules routiers, aéronefs et bateaux à moteur (RO 1973 1734). Cet arrêté avait été promulgué, rappelons-le, en application des articles 18 et 20 de la loi fédérale du 30 septembre 1975 sur la préparation de la défense nationale économique (RS 531.01).

14. Le contrôle de l'interdiction ne devrait pas poser de problèmes insolubles. L'organe de surveillance aurait cependant à faire front à un surcroît de travail en raison de la mise sur pied de l'organisation et, les dimanches d'interdiction, en raison des autorisations spéciales à établir et des vérifications à effectuer. Une augmentation nécessaire du personnel assigné à ces tâches serait cependant peu compatible avec les restrictions à l'engagement du personnel de la Confédération.
15. Le Conseil fédéral pourrait prévoir que l'Office fédéral de l'air accorde des autorisations spéciales à l'image des dispositions prévues à l'article 2 chiffre 5 de l'arrêté du 21 novembre 1973 précité.

2. Proposition de rejet de l'initiative sans contreprojet

La deuxième question soumise comporte avant tout un aspect politique relevant d'une décision politique qui n'est pas à prendre au niveau de l'Office fédéral de l'air.

Nous tenons cependant à relever que l'interdiction préconisée est par trop schématique et que par là-même l'initiative est déjà à rejeter. Nous ne pensons pas qu'un contreprojet soit nécessaire en ce qui concerne le domaine de l'aéronautique.

3. Proposition de rejet de l'initiative avec contreprojet

Comme nous l'avons déjà dit, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'imposer des restrictions ou interdictions supplémentaires à celles déjà ordonnées en ce qui concerne l'aviation civile. Un contreprojet allant partiellement dans le sens de l'initiative ne s'impose donc pas.

Nous soulignons à cet effet expressément que les vols d'école, d'entraînement, de remorquage, de contrôle et de plaisance ainsi que les vols de largage de parachutistes sont interdits le jour du Jeûne fédéral conformément à l'article 96, 2e al. ONA. Il faut mentionner qu'en application de l'article 96, 1er alinéa, les vols susmentionnés sont déjà fortement restreints les dimanches et les jours fériés sur la majorité de nos aérodromes. Certains cantons ont également fait usage de l'interdiction prévue à l'article 96, 3e al.

Pour le reste nous nous référons au chiffre 11.

4. Compétence du Conseil fédéral

La question de la compétence du Conseil fédéral en relation avec l'article 12 LI a déjà été soulevée au chiffre 13. Selon cet article, le Conseil fédéral a une compétence étendue en matière de prescriptions de police. Les conditions énumérées au premier alinéa ne sont pas limitatives. Nous sommes d'avis que cette disposition autoriserait aussi le Conseil fédéral à arrêter une interdiction de vol limitée temporairement et matériellement. Les motifs de cette interdiction devraient cependant être suffisants et les principes généraux régissant les pouvoirs de police, notamment celui de la proportionnalité,

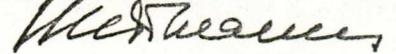
devis devraient être respectés. Dans des cas particuliers l'Office fédéral de l'air pourrait "prendre des mesures spéciales de police par une décision particulière" conformément à l'article 15 LNA.

Il y aurait donc lieu d'admettre que le Conseil fédéral pourrait avoir la compétence de restreindre non seulement le trafic routier mais encore le trafic aérien en tant que les restrictions satisfassent à des conditions déterminées.

Nous espérons avoir ainsi répondu à vos questions et restons à votre disposition pour tous renseignements complémentaires.

Veillez agréer, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'AIR
LE DIRECTEUR:



Annexes mentionnées

Législation aérienne et protection de l'environnement

Dispositions les plus importantes fixées dans la loi sur la navigation aérienne (LNA, RS 748.0) et dans l'ordonnance sur la navigation aérienne (ONA, RS 748.01)

- LNA Art. 12 (Obligation pour le Conseil fédéral d'arrêter des prescriptions pour combattre le bruit, la pollution de l'air et d'autres atteintes nuisibles ou incommodantes découlant de l'exploitation d'aéronefs)
- Art. 8 (Restrictions concernant les atterrissages en montagne)
- Art. 14 (Interdiction des vols supersoniques dans l'espace aérien suisse)
- Art. 58 (Etablissement des normes de certification acoustique des aéronefs à moteur)
- Art. 42 (Zones de bruit)
- ONA Art. 3/4 (Refus d'immatriculer dans le registre des aéronefs ne répondant pas aux dispositions sur la protection de l'environnement)
- Art. 37/2c (Expertise sur les atteintes prévisibles à l'environnement dans les projets d'aéroports)
- Art. 39/5h (Spécification dans les concessions d'aéroports des conditions propres à assurer la protection de l'environnement)
- Art. 39/6 (Modification de la concession en raison de la protection de l'environnement)
- Art. 45 (Retrait de l'autorisation d'exploitation d'aérodrome pour cause d'incompatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement)
- Art. 48/4 (Garanties en vue de la protection de l'environnement fixées lors d'autorisations d'atterrissage en campagne)
- Art. 79 (Restrictions concernant certains aéronefs pour des raisons de protection de l'environnement)

Avec l'accord du Département fédéral de l'intérieur ou de l'Office fédéral de la protection de l'environnement

- LNA Art. 58/2 (Etablissement des normes de certification acoustique)
- ONA Art. 62/3 (Autorisation pour déroger à l'utilisation de zone de bruit)
- Art. 64 (Insonorisation - exigences minimales pour les zones de bruit)

Après consultation du Département fédéral de l'intérieur ou de l'Office fédéral de la protection de l'environnement

- ONA Art. 37/3 (Octroi des concessions d'aéroports)
- Art. 39/6 (Modification des concessions d'aéroports)
- Art. 43/3 (Octroi d'autorisation pour aérodromes)
- Art. 56/2 (Etablissements des zones de bruit)
- Art. 86/1 (Autorisations pour les grandes manifestations publiques d'aviation)