

Feuille Fédérale

Berne, 11 juillet 1977

129^e année

Volume II

N° 28

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 85 francs par an. 48 fr. 50 pour six mois.
Etranger: 103 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

77.046

Message

concernant l'initiative populaire «pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions»

Du 25 mai 1977

Madame et Monsieur les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire «pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions» au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter, sans contre-projet.

Vous trouverez ci-joint un projet d'arrêté fédéral y relatif.

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

Berne, le 25 mai 1977

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Furgler

Le chancelier de la Confédération,

Huber

Vue d'ensemble

L'initiative déposée le 30 mai 1975 demande que la Constitution fédérale soit complétée par un article 37^{quater} interdisant, le deuxième dimanche de chaque mois, toute circulation privée de véhicules à moteur sur terre, sur l'eau et dans les airs, sur l'ensemble du territoire suisse. Le Conseil fédéral a la compétence de fixer les dérogations à cette interdiction tant en ce qui concerne le droit, pour des particuliers, d'utiliser un véhicule à moteur que le décalage de ces dimanches.

Les auteurs de l'initiative visent surtout à une meilleure protection de l'environnement (bruit, gaz d'échappement), à une amélioration de la qualité de la vie et à une économie d'énergie. Incontestablement, le bruit du trafic diminuerait de manière appréciable les dimanches où il serait interdit de circuler, même si des dérogations étaient accordées. Toutefois, la réduction de la pollution de l'air par les gaz d'échappement serait minime, car de nombreuses courses se feraient tout simplement le samedi ou le lundi ou seraient renvoyées à d'autres dimanches. La diminution du nombre des accidents serait, elle aussi, plus faible que supposée et l'économie d'énergie n'atteindrait même pas 0,5 pour cent de la consommation finale d'énergie. Il semble douteux que des mesures de police coercitives permettent d'améliorer la qualité de la vie et de favoriser, par exemple, le resserrement des liens familiaux et l'animation des quartiers et des villages. Les mesures préconisées auraient néanmoins une conséquence appréciable: les routes «appartiendraient» dans une large mesure aux piétons et aux cyclistes, douze dimanches par année.

Les effets de l'interdiction se feraient sentir de manière très diverse au sein de la population. Les habitants des régions éloignées, notamment des zones de montagne, qui, en raison de l'insuffisance des moyens de transport publics, sont obligés d'utiliser des véhicules automobiles privés, seraient particulièrement lésés. Les contacts personnels avec l'extérieur deviendraient malaisés; des rencontres sportives ou culturelles et d'autres manifestations analogues, qui ne sont pas de caractère purement local, ne pourraient plus être organisées que difficilement. En outre, des régions déjà moins privilégiées par leur situation géographique, auraient à pâtir sur le plan économique de l'absence des touristes de fin de semaine ou de leur désertion au profit d'autres régions. Les efforts entrepris par la Confédération et les cantons pour améliorer la structure économique des régions de montagne seraient compromis. Les branches économiques tributaires du tourisme, telles que l'industrie hôtelière, les entreprises exploitant des installations touristiques et des moyens de transport spéciaux (funiculaires, remonte-pentes, etc.) seraient aussi nettement désavantagées.

Chaque année, des millions d'étrangers visitent la Suisse, la plupart au moyen de véhicules automobiles privés. Une fermeture de la frontière douze dimanches par année obligerait des conducteurs étrangers à rebrousser chemin. Non seulement le renom de la Suisse en souffrirait, mais encore notre pays risquerait de faire l'objet de mesures de rétorsion.

Il ne serait guère possible d'interdire, certains dimanches, la navigation sur les eaux frontières, car la liberté de navigation sur ces eaux est un principe reconnu en droit des gens et, partant, inscrit dans tous les traités de navigation conclus avec nos pays voisins.

L'interdiction de vol toucherait non seulement les compagnies suisses d'aviation mais encore nos aéroports dont la capacité concurrentielle pourrait à long terme être compromise, la fermeture de nos frontières obligeant à dérouter les avions sur des aéroports étrangers.

Dans leur ensemble, les inconvénients de la mesure préconisée pèsent beaucoup plus lourd dans la balance que les avantages, si bien que l'initiative doit être rejetée. De plus, on ne saurait soumettre au peuple un contre-projet. Certes, il serait plus facile d'appliquer l'interdiction de circuler et d'en atténuer les répercussions, en la limitant aux véhicules routiers et/ou en réduisant le nombre des dimanches sans voitures. Toutefois, les inconvénients resteraient disproportionnés aux avantages.

Message

1 Initiative populaire et situation initiale

11 Forme

Le 30 mai 1975, le Comité d'initiative de Berthoud a déposé sous la forme d'un projet élaboré de toutes pièces une initiative populaire «pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions». Par décision du 7 juillet 1975 (FF 1975 II 440), la Chancellerie fédérale constata que l'initiative, munie de 115 673 signatures valables, avait abouti.

12 Texte de l'initiative¹⁾

L'initiative a la teneur suivante:

Article 37^{quater} (nouveau)

¹ Le deuxième dimanche de chaque mois, toute circulation privée utilisant un moteur (inclus véhicules avec moteur auxiliaire) est défendue, sur terre, sur l'eau et dans l'air sur tout le territoire suisse et cela du dimanche 03.00 heures au lundi 03.00 heures.

² Le Conseil fédéral définit les dérogations à cette interdiction en ce qui concerne l'autorisation d'utiliser un véhicule privé à moteur et l'ajournement temporaire de cette interdiction.

L'initiative contient une clause de retrait. Le texte allemand fait foi.

13 Critique du texte

Dans la version allemande, qui fait foi, on a utilisé dans les deux alinéas des termes ayant une signification juridique différente. Le premier alinéa interdit «jeglicher private Motorfahrzeugverkehr und Motorflugzeugverkehr» («toute circulation privée») tandis que le second habilite le Conseil fédéral à définir des dérogations pour des personnes privées («in bezug auf die Fahrberechtigung Privater . . .»). Selon le droit fédéral, il faut faire une distinction entre le trafic public et le trafic privé, autrement dit entre la circulation de véhicules appartenant à des entreprises de transport publiques et la circulation de véhicules automobiles privés. Celle-ci ne peut toutefois pas être assimilée au trafic de particuliers, le mot «Privater» ne pouvant être pris que dans le sens de personnes privées. L'objectif visé au deuxième alinéa par les auteurs de

¹⁾ Traduction exécutée par le Comité d'initiative.

l'initiative est cependant perceptible: le Conseil fédéral doit décider quelles courses, qualifiées sur le plan juridique de courses privées, peuvent être effectuées.

Le texte français et l'italien ne concordent pas exactement avec le libellé en langue allemande, qui fait foi. Conformément à l'article 22, 4^e alinéa, de la loi du 23 mars 1962 (RS 171.11) sur les rapports entre les conseils, ces textes ont donc été adaptés à la version qualifiée de déterminante (cf. texte de l'arrêté ci-annexé).

L'initiative respecte quant à la forme les prescriptions fixées aux articles 1 à 5 de la loi du 23 mars 1962 (RS 162.1) sur les initiatives populaires. Elle satisfait notamment au principe de l'unité de la matière au sens de l'article 121, 3^e alinéa, de la constitution fédérale; déposée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces, elle est conforme à l'article 121, 4^e alinéa, de la constitution, qui empêche de combiner cette forme et celle de l'initiative conçue en termes généraux. De même, l'initiative remplit quant au fond l'exigence généralement reconnue pour toute revision constitutionnelle, qui veut que le contenu de la proposition soit réalisable.

14 Réglementations en vigueur sur les plans constitutionnel et légal

141 Circulation routière

L'article 37^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution est ainsi libellé: «La Confédération peut édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles». Cette disposition donne à la Confédération la compétence de restreindre la circulation des véhicules automobiles ou de l'interdire temporairement. A l'article 2, 1^{er} alinéa, lettre *b*, de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière, LCR (RS 741.01), le législateur habilite également le Conseil fédéral à interdire temporairement, après avoir consulté les cantons, la circulation des véhicules automobiles ou de certaines catégories d'entre eux sur tout le territoire suisse. Il n'est donc pas nécessaire de modifier la constitution pour interdire la circulation de véhicules automobiles certains dimanches. Le Conseil fédéral, s'il le jugeait nécessaire, pourrait prononcer une telle interdiction sous forme d'ordonnance.

142 Navigation

Selon l'article 24^{ter} de la constitution, la législation sur la navigation est du domaine de la Confédération. Cet article habilite l'Assemblée fédérale à limiter ou à interdire temporairement la navigation sur les voies d'eau, à l'intérieur du pays, ainsi que sur les eaux frontalières, à la condition que des conventions

internationales ne s'y opposent pas. La loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (RS 747.201) établit le principe de la liberté de navigation et confère aux cantons la souveraineté sur les eaux. Ladite loi ne contient aucune disposition permettant au Conseil fédéral d'interdire la navigation sur l'ensemble des eaux du territoire suisse.

143 Navigation aérienne

Selon l'article 37^{ter} de la constitution, la législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération. Cet article donne au législateur la compétence de restreindre ou d'interdire l'usage de l'espace atmosphérique suisse par des aéronefs. Selon l'article 12 de la loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (RS 748.0), le Conseil fédéral arrête les prescriptions de police pour l'usage de l'espace atmosphérique, 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. Le Conseil fédéral peut donc interdire de sa propre autorité la circulation des aéronefs les dimanches, les conventions internationales étant naturellement réservées.

2 Interventions antérieures en faveur d'une interdiction de circuler sur l'ensemble du territoire suisse

21 Circulation routière

Déjà sous l'empire de la première loi fédérale, du 15 mars 1932, sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles, des démarches avaient été entreprises pour que la circulation des voitures soit interdite certains dimanches, notamment le dimanche du Jeûne fédéral. Le Conseil fédéral, quoique comprenant les motifs invoqués par les requérants, avait refusé de prononcer une telle interdiction.

A la suite de l'arrêté du 21 novembre 1973 interdisant la circulation dominicale des véhicules routiers pendant trois dimanches, arrêté pris en vertu de la loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique (RS 531.01), des citoyens et citoyennes, à titre individuel ou en groupes, des organisations et des partis politiques, nous ont demandé d'instituer des «dimanches sans automobiles». Nous avons rejeté ces demandes, en arguant notamment de ce qui suit:

- Les atteintes nuisibles du trafic individuel doivent être atténuées par des prescriptions de plus en plus sévères visant à limiter les nuisances (gaz et bruit) provoquées par les véhicules;

- Les interdictions de circuler le dimanche limitent démesurément la liberté de mouvement des personnes habitant dans les régions isolées;
- Une interdiction de circuler est très délicate à appliquer dans un pays touristique comme le nôtre et
- porte sur le plan économique de graves préjudices à certaines couches de la population.

Le 29 janvier 1974, le conseiller national Zwyzart, se référant à l'initiative de Berthoud, a demandé, dans une question ordinaire, si le Conseil fédéral était disposé «à faire une concession aux jeunes promoteurs de cette initiative, en prononçant une interdiction générale de circuler, qui serait applicable pendant quelques dimanches au moins». Nous avons répondu que l'expérience avait démontré qu'une interdiction de circuler le dimanche pose à un pays touristique où circulent chaque année environ 50 millions d'automobilistes étrangers, des problèmes délicats d'application et porte de graves préjudices à certaines couches de la population. Par conséquent, une mesure aussi radicale ne peut être décidée que dans des circonstances extraordinaires, comme cela s'est fait en novembre et décembre 1973 en raison de la pénurie de carburant. Tout en comprenant les motifs de telles interventions, nous estimons qu'une interdiction, ne serait-ce que partielle, de circuler le dimanche ne se justifie pas en temps normal.

Dans une motion déposée le 7 octobre 1976 et demandant douze dimanches par année sans automobiles, le conseiller national Aubert invite le Conseil fédéral «à soumettre à l'Assemblée fédérale un projet de révision de la loi sur la circulation routière, du 19 décembre 1958, qui correspond au contenu de l'initiative de Berthoud, ou qui donne à la question qu'elle pose une réponse équivalente». La motion n'a pas encore été traitée.

Le 20 septembre 1976, le conseiller national Jäger a déposé une initiative individuelle, par laquelle il propose que l'article 2, 2^e alinéa, de la loi sur la circulation routière soit modifié comme il suit: «Le Conseil fédéral édictera une interdiction de circuler la nuit et le dimanche pour les voitures automobiles lourdes servant au transport de marchandises ainsi qu'une interdiction générale de circuler le dimanche pour huit dimanches au moins par an; il déterminera les exceptions». Cette initiative n'a également pas encore été traitée.

22 Navigation sur les eaux et navigation aérienne

Jusqu'à présent, il n'y a eu aucune intervention tendant à faire interdire, le dimanche, la circulation de la batellerie privée sur l'ensemble des voies d'eau de notre pays ou la circulation privée au moyen d'avions à moteur dans tout l'espace aérien suisse.

3 Interdictions de circuler le dimanche prononcées jusqu'ici

L'article 1^{er}, 2^e alinéa, de la loi sur la circulation routière, charge le Conseil fédéral d'édicter une interdiction de circuler la nuit et le dimanche pour les voitures automobiles lourdes servant au transport de marchandises et de déterminer les exceptions. Le Conseil fédéral s'est acquitté de ce mandat en édictant les articles 91 à 93 de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (RS 741.11). Depuis l'entrée en vigueur de ces articles, le 1^{er} janvier 1963, les voitures automobiles lourdes servant au transport de marchandises sont frappées d'une interdiction de circuler le dimanche et les jours fériés.

Exception faite des dispositions édictées en vertu du droit de nécessité ou du droit extraordinaire, la Confédération n'a encore prononcé aucune interdiction générale de circuler le dimanche, qui frappât tous les véhicules automobiles ainsi que la batellerie et les avions. Les interdictions décrétées pendant la seconde guerre mondiale étaient fondées sur le droit de nécessité et celles qui ont été imposées durant la crise de Suez (1956) et la guerre du Proche-Orient (1973), sur le droit extraordinaire.

4 Contenu de l'initiative

41 Validité de l'interdiction

L'article constitutionnel proposé fixe clairement la durée de la validité de l'interdiction de circuler le dimanche. L'interdiction est applicable le deuxième dimanche de chaque mois de 3 heures du matin au lundi à 3 heures du matin, pour autant que le Conseil fédéral n'ordonne pas un décalage en vertu du 2^e alinéa de l'article.

42 Champ d'application à raison du lieu

L'interdiction proposée est applicable «sur tout le territoire suisse».

421 Trafic sur terre

En ce qui concerne le trafic sur terre, cette disposition signifie que toute circulation de véhicules privés, équipés d'un moteur, est interdite, que ce soit sur des voies publiques de communication (au sens du droit fédéral) ou dans des

propriétés privées. Le champ d'application à raison du lieu que prévoit l'article constitutionnel proposé est donc beaucoup plus étendu que celui qu'établit la législation sur la circulation routière, qui, selon l'article 1^{er} de la loi sur la circulation routière, ne régit que le trafic sur les voies publiques.

422 Trafic sur les eaux

L'initiative interdit la navigation non seulement sur les eaux intérieures mais encore sur les eaux frontières, dans la mesure où celles-ci font partie du territoire suisse. En ce qui concerne la délimitation du domaine de souveraineté sur les eaux frontières, il existe entre la Suisse et les pays limitrophes des divergences d'opinion fondamentales sur certains points (cf. ch. 512). Il serait donc difficile d'appliquer l'interdiction de circuler le dimanche aux bateaux naviguant sur les eaux frontières.

423 Trafic aérien

L'interdiction du trafic privé au moyen d'aéronefs à moteur serait applicable dans l'espace aérien suisse.

43 Champ d'application à raison de la matière

L'interdiction de circuler proposée s'appliquerait à tous les véhicules à moteur et aéronefs privés (y compris les véhicules équipés d'un moteur auxiliaire).

431 Trafic sur terre de véhicules privés, équipés d'un moteur

Est considérée comme trafic de véhicules automobiles privés sur terre toute circulation sur les routes de moyens de transport équipés d'un moteur, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas utilisés pour des courses régulières (trafic de ligne) assurées par des entreprises de transport publiques au sens de l'ordonnance du 4 janvier 1960 sur les concessions de transport par automobiles (RS 744.11). L'interdiction de circuler le dimanche toucherait non seulement toutes les automobiles (voitures de tourisme, y compris taxis, autocars, voitures automobiles servant d'habitation) et tous les motocycles privés, mais encore les cyclomoteurs, les tracteurs, agricoles ou non, les véhicules à chenilles (comme les véhicules servant à préparer les pistes de ski), les chaises roulantes à moteur pour invalides, etc. Il faudrait même interdire les courses effectuées au moyen de véhicules sur rails, dans la mesure où il ne s'agirait pas de transports publics (p. ex. les courses des trains-musées, des trains-exposition).

432 **Trafic sur les eaux de véhicules privés, équipés d'un moteur**

Sont considérées comme trafic de véhicules à moteur privés sur les eaux toutes les courses de bateaux qui ne sont pas effectuées régulièrement en trafic de ligne par des entreprises publiques de navigation. Selon l'article 3, 2^e alinéa, de l'ordonnance du 9 août 1972 concernant la navigation soumise à concession ou à autorisation (RS 747.211.1), les entreprises publiques de navigation sont celles de la Confédération et celles qui sont exploitées en vertu d'une concession. Les courses effectuées avec des bateaux à moteur privés, avec des bateaux privés servant au transport professionnel de personnes (p. ex. les bateaux privés servant à transporter la clientèle d'un hôtel, les bateaux d'excursion) seraient également interdites, au même titre que les excursions organisées irrégulièrement par des entreprises publiques de navigation.

433 **Trafic aérien privé**

La législation fédérale sur la navigation aérienne ne donne pas de définition du trafic aérien public. Dans ce domaine, le terme «privé» a diverses significations. Il est utilisé notamment pour désigner la navigation aérienne non commerciale (par opposition à la navigation aérienne commerciale, art. 27 s. de la loi sur la navigation aérienne). Il est difficile de savoir s'il convient d'interpréter les termes de l'initiative dans le même sens ou si, par analogie à la circulation routière et à la navigation sur les eaux, il faut entendre par-là l'ensemble du trafic aérien, à l'exception des vols de ligne effectués selon un plan de vol. Toutefois, il semble que les auteurs de l'initiative aient voulu donner le second sens au terme «privé». Dès lors l'interdiction de circuler le dimanche frapperait les vols commerciaux qui ne sont pas des vols de ligne, comme les vols affrétés et les vols taxis, ainsi que les vols non commerciaux, tels que les vols d'instruction, d'entraînement, de sport et de plaisance.

44 **Exceptions à l'interdiction de circuler le dimanche**

Les auteurs de l'initiative proposent que le Conseil fédéral fixe «les dérogations à cette interdiction tant en ce qui concerne le droit, pour des particuliers, d'utiliser un véhicule à moteur que le décalage de ces dimanches». Bien que le texte de l'initiative ne restreigne pas l'octroi de dérogations, leur nombre devrait être strictement limité, afin de ne pas rendre illusoire l'interdiction de circuler.

Il y aurait lieu d'excepter toutes les courses permettant à la Confédération et aux cantons d'accomplir les tâches qui leur incombent en vertu de la constitution (p. ex. assurer la tranquillité, l'ordre et la sécurité). En outre, il faudrait autoriser

(dans des limites analogues à celles qui furent fixées en 1973¹⁾) des exceptions indispensables pour assurer un ravitaillement suffisant de la population.

Dans ce même ordre d'idée, il s'imposerait de prévoir également des exceptions pour certaines courses en bateau et certains vols. En outre, des avions affrétés devraient être autorisés à survoler le territoire de la Suisse, pour autant qu'ils n'atterrissent pas dans notre pays.

Le libellé de l'initiative (traduction mise au point), selon lequel le Conseil fédéral fixe les dérogations «en ce qui concerne le décalage des dimanches» ne permet pas seulement d'avancer ou de différer, au besoin dans le même mois, le dimanche durant lequel la circulation serait interdite (p. ex. lorsque Pâques tombe le deuxième dimanche d'avril); il donne également la possibilité de reporter d'un mois à l'autre le dimanche «sans véhicules automobiles». Toutefois, pour respecter l'esprit de l'article constitutionnel proposé, le Conseil fédéral ne devrait recourir que le plus rarement possible à cette compétence.

¹⁾ L'article 2 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), prévoyait notamment les exceptions suivantes:

¹ L'interdiction n'est pas applicable aux courses effectuées

- c. Par les taxis dans le rayon local ou dans celui de l'agglomération, ainsi que pour le transport dans ce rayon des clients des hôtels par des véhicules appartenant à ceux-ci;
- d. En vue d'apporter des secours ou d'assurer des transports de malades lors de catastrophes et d'accidents, ou dans d'autres cas de nécessité manifeste;
- e. Par les invalides dont les déplacements dépendent de véhicules routiers consommant des carburants;
- f. Par des personnes revenant de leur travail ou s'y rendant.

² L'interdiction n'est pas applicable aux courses professionnelles et aux courses de service qui ne peuvent être différées:

- a. De la police, de l'administration des douanes et du service du feu;
- b. Des médecins et des médecins vétérinaires;
- c. Des sages-femmes, du personnel soignant et des entreprises de transport du service de santé;
- d. Des hôpitaux et des établissements hospitaliers pour malades et aliénés, ainsi que des pénitenciers et autres établissements de détention;
- e. Des ecclésiastiques;
- f. Des entreprises de pompes funèbres;
- g. Des services privés et publics de piquet, de réparation, de distribution et des dérangements;
- h. Des services privés de surveillance;
- i. Des transports destinés à l'approvisionnement en denrées alimentaires et à leur distribution;
- k. Aux fins d'assurer la production agricole;
- l. Pour les besoins de la presse, de la radio et de la télévision.

5 Appréciation de l'initiative

51 La proposition est-elle réalisable?

Les interdictions de circuler et les interdictions de vol pourraient effectivement et juridiquement être imposées aux conducteurs et aux pilotes dont les automobiles, bateaux ou avions sont immatriculés en Suisse.

D'autre part, la Suisse a conclu de nombreux accords internationaux qui permettent aux véhicules automobiles, aux bateaux et aux avions étrangers d'emprunter les routes, les eaux ou l'espace aérien suisses. Aussi s'agit-il en somme de savoir si l'on peut réaliser ce que demande l'initiative, soit interdire, durant douze dimanches par année, tout trafic de véhicules automobiles, de bateaux et d'avions à moteur privés, sur terre, sur les eaux et dans l'espace aérien suisses.

511 Circulation routière

Dans le domaine de la circulation routière, il n'existe aucun accord multilatéral donnant aux véhicules automobiles étrangers ou à leurs conducteurs, le droit d'emprunter les routes suisses. En revanche, des accords bilatéraux ont été conclus avec des pays voisins. Ces accords établissent «la liberté du trafic» sur certaines routes, dont le tracé emprunte aussi bien le sol étranger que le sol helvétique. Pour réaliser ce que demande l'initiative, il faudrait soit dénoncer ces accords soit prévoir des exceptions à fixer par le Conseil fédéral.

512 Navigation

Selon un principe reconnu en droit des gens, la liberté de navigation existe sur toutes les eaux frontalières. C'est d'ailleurs sur ce principe que sont fondés tous les accords bilatéraux et multilatéraux qui ont été ratifiés par la Suisse en matière de navigation. Par conséquent, pour interdire la navigation sur la partie des eaux limitrophes sur laquelle la Suisse exerce sa souveraineté, il importerait au préalable de dénoncer tous ces accords.

Des problèmes particuliers d'application se poseraient sur le lac de Constance. Les opinions des Etats riverains divergent quant au tracé des frontières. La Suisse a de tout temps défendu le point de vue selon lequel la surface du lac doit être partagée entre les Etats riverains suivant des lignes médianes. L'Autriche, en revanche, considère le lac de Constance comme un condominium, c'est-à-dire comme un territoire soumis à la souveraineté commune de tous les Etats riverains (cf. message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 17 octobre 1973 concernant les accords relatifs à la navigation sur le lac de Constance et le Rhin, FF 1973 II 933).

Comme la Suisse ne pourrait guère imposer l'interdiction de naviguer sur l'étendue du lac de Constance qu'elle revendique comme partie intégrante de son territoire mais que les autres Etats riverains refusent de reconnaître comme telle, le Conseil fédéral, en vertu du deuxième alinéa, devrait autoriser les bateaux à moteur privés en provenance de l'étranger à naviguer. Une dérogation aussi étendue constituerait une inégalité de traitement des détenteurs de bateaux suisses par rapport aux détenteurs de bateaux étrangers; en outre, il faudrait s'attendre à des abus, car il serait facile d'éluder l'interdiction.

La liberté de navigation sur le Rhin est garantie par plusieurs traités qui ont été ratifiés par la Suisse. Tant la Convention révisée pour la navigation du Rhin signée à Mannheim le 17 octobre 1868 (actes de Mannheim), à laquelle la Suisse a adhéré après la première guerre mondiale, que la Convention du 10 mai 1879 entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade au sujet de la navigation sur le Rhin de Neuhausen jusqu'en aval de Bâle, sont fondées sur le principe de la libre navigation sur le Rhin. Certaines dispositions des concessions suisses ou allemandes pour l'utilisation des forces hydrauliques seraient également inconciliables avec l'interdiction que préconise l'initiative. Pour pouvoir appliquer cette interdiction, la Suisse devrait dénoncer lesdits accords. De plus, elle devrait engager des négociations avec le pays de Bade-Würtemberg aux fins de modifier les dispositions régissant les concessions relatives aux forces hydrauliques, qui sont incompatibles avec l'interdiction de naviguer.

La liberté de navigation sur le Rhin garantie par des traités a déjà permis plusieurs fois à la Suisse d'assurer son approvisionnement en période de crise. La dénonciation de ces traités pourrait, à long terme, se révéler préjudiciable à notre pays. De plus, elle ne dispenserait pas la Suisse d'observer, sur les eaux limitrophes, le principe de la liberté de navigation reconnu par le droit international. En vertu du 2^e alinéa, les bateaux à moteur étrangers devraient donc, à titre dérogatoire, être autorisés par le Conseil fédéral à naviguer (comme sur le lac de Constance).

513 Navigation aérienne

La Convention relative à l'aviation civile internationale, conclue à Chicago le 7 décembre 1944 (RO 1971 1335), constitue le règlement fondamental de l'aviation civile internationale. Elle est entrée en vigueur pour la Suisse le 4 avril 1947. Selon l'article 5 de cette convention, «chaque Etat contractant convient que tous les aéronefs des autres Etats contractants qui n'assurent pas de services aériens internationaux réguliers ont le droit, à condition que soient respectés les termes de la présente convention, de pénétrer sur son territoire, de le traverser en transit sans escale et d'y faire des escales non commerciales sans avoir à obtenir une autorisation préalable, sous réserve du droit pour l'Etat survolé d'exiger l'atterrissage». Une interdiction de survoler le territoire suisse

douze dimanches par année, qui frapperait l'ensemble des avions à moteur privés, ne serait guère compatible avec cette convention. Il est vrai que son article 11 prévoit que les prescriptions d'un Etat contractant, relatives à l'entrée et à la sortie de son territoire ou au trafic sur celui-ci, doivent être observées par les aéronefs de tous les Etats contractants. On a toutes les raisons de douter qu'une interdiction d'emprunter l'espace aérien suisse certains dimanches, telle que la conçoit l'initiative, puisse être assimilée à de telles prescriptions. En tout cas, il faudrait s'attendre à des complications internationales considérables si la Suisse, décrétant une telle interdiction, empêchait des avions étrangers du trafic privé de franchir ses frontières.

6 Avantages et inconvénients de l'interdiction demandée par les auteurs de l'initiative

61 Généralités

Les auteurs de l'initiative pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions aspirent notamment à une meilleure protection de l'environnement, à une amélioration de la qualité de la vie et à une économie d'énergie. Le Conseil fédéral partage ces aspirations. Diverses mesures qu'il a prises ces dernières années (cf. p. ex. son rapport du 20 novembre 1974 sur les gaz d'échappement et le bruit des véhicules à moteur, FF 1975 I 25) visaient à atteindre ces objectifs. Dans leur publication, les auteurs de l'initiative énumèrent les raisons pour lesquelles ils sont favorables à l'instauration de dimanches sans véhicules à moteur. Les voici :

- sommeil réparateur, détente pour les nerfs,
- meilleure possibilité de se reposer de la fatigue journalière, développement des aptitudes physiques,
- amélioration de la santé publique grâce à une pratique plus intense des sports,
- possibilité pour les personnes âgées et les enfants de se promener sans danger,
- reprise du dialogue (la rue prend une nouvelle signification),
- moins d'accidents,
- protection efficace de l'environnement contre le bruit et les gaz d'échappement,
- moins de gaspillage de l'énergie dont les réserves ne cessent de s'amenuiser,
- attrait exercé sur les touristes,
- resserrement des liens familiaux.

Il est vrai, ajoutent les auteurs de l'initiative, que cette mesure limiterait considérablement la liberté de mouvement de l'individu; toutefois elle lui ouvrirait de nouveaux horizons, qui lui apporteraient des plaisirs beaucoup plus intenses que ceux que peuvent offrir des «dimanches avec circulation automobile».

Les bienfaits que les auteurs de l'initiative espèrent retirer de l'interdiction de circuler correspondent pour la plupart à ceux qu'ont procurés, en 1973, les dimanches sans véhicules à moteur. Toutefois, on ne saurait comparer, sur le plan de l'application et quant aux effets, les douze dimanches par année sans véhicules ni aéronefs à moteur aux trois dimanches sans circulation de l'année 1973. Les interdictions de circuler le dimanche, décrétées à cette époque-là, étaient des mesures temporaires, prises à un moment où les conditions psychologiques étaient particulièrement favorables. La crise de l'énergie et les événements militaires au Proche-Orient eurent un grand impact sur la population. Celle-ci approuva presque sans réserve les restrictions imposées. Les automobilistes se surveillèrent mutuellement, de sorte qu'ils furent peu nombreux à oser éluder l'interdiction. Les pays voisins avaient également ordonné des restrictions du trafic pour les mêmes raisons, si bien que la fermeture des frontières se fit sans difficultés. En outre, le moment était opportun pour imposer cette mesure. En novembre et au début de décembre, le trafic touristique et le trafic de fin de semaine atteignent toujours leur niveau le plus bas en raison des conditions météorologiques. A cette époque de l'année, il est rare que des manifestations nationales ou internationales attirent le public en masse. L'interdiction de circuler ne posait donc guère de problèmes d'application.

Pour apprécier l'article constitutionnel proposé, il faut en revanche tenir compte du fait que l'interdiction de circuler certains dimanches serait de durée illimitée et s'appliquerait également à l'époque des vacances, des excursions et des manifestations sportives, touchant ainsi une beaucoup plus grande partie de la population. Tous ceux dont le revenu provient directement ou indirectement du tourisme de fin de semaine, sous toutes ses formes, subiraient des pertes sensibles parce que répétées.

Par conséquent, une part très importante de la population serait hostile à l'interdiction de circuler. De ce fait, son application poserait de sérieux problèmes et ses effets négatifs augmenteraient au détriment de ses effets positifs. C'est pourquoi il y a lieu de peser, à long terme surtout, les avantages et les inconvénients de l'article constitutionnel proposé.

62 Appréciation des avantages

621 Meilleure protection de l'environnement

L'usage de véhicules et d'avions à moteur de toute sorte s'accompagne de nuisances. Une part importante des atteintes portées à l'environnement est imputable aux moyens de transport routiers. En conséquence, une diminution massive du trafic durant les dimanches envisagés permettrait de réduire les nuisances causées par les substances polluantes et le bruit émis par les véhicules à moteur.

La circulation est la principale source de bruit. En instituant les interdictions de circuler que les auteurs de l'initiative préconisent d'appliquer aux véhicules automobiles, on pourrait sensiblement réduire le bruit de la circulation certains dimanches, résultat que les habitants des immeubles situés à proximité des routes qui connaissent un fort trafic nocturne et dominical apprécieraient sans aucun doute. Les expériences faites en 1973, lors des trois dimanches sans voitures, ont toutefois montré que de nombreux détenteurs de véhicules ne renonçaient pas pour autant aux excursions de fin de semaine, mais en différaient simplement la date. Les désagréments provoqués par le bruit du trafic augmenteraient donc avant le début et après la fin de l'interdiction de circuler. Les effets se feraient particulièrement sentir le lundi matin dès 3 heures, en raison des nombreux retours qui auraient lieu très tôt déjà. Cependant, on ne saurait chiffrer avec exactitude la diminution du bruit durant la période d'interdiction de circuler, ni son augmentation pendant les heures qui la précèdent ou la suivent. Il est impossible d'évaluer le nombre de courses qui auraient lieu sous le couvert d'autorisations spéciales ni d'indiquer approximativement le nombre de celles qui se feraient avant ou après la période d'interdiction de circuler.

Etant donné que le trafic serait sensiblement plus faible durant les heures d'interdiction de circuler, la concentration des substances polluantes dans l'air serait moindre. Cette diminution, à la différence de celle du bruit, ne serait guère perceptible par la population. D'une part, les effets incommodes des gaz d'échappement des véhicules automobiles ne sont sensibles qu'aux rares endroits où la circulation est très dense et, d'autre part, le degré de concentration de substances polluantes dépend en grande partie des conditions météorologiques. C'est de l'ensemble des nuisances dont il faut tenir compte pour évaluer l'importance de la pollution atmosphérique. En raison des exceptions qu'il faudrait nécessairement accorder et du décalage du trafic qui ne manquerait pas de se produire, les douze dimanches sans voitures n'entraîneraient qu'une réduction insignifiante de la pollution causée en une année par les gaz d'échappement. Selon les estimations de l'Office fédéral de la protection de l'environnement, l'abaissement de la concentration de substances polluantes dans l'air serait minime et, partant, presque insignifiant du point de vue médical et écologique.

622 Economie d'énergie

Selon les données fournies par l'Office fédéral de l'économie énergétique (Bulletin de l'Association suisse des électriciens et de l'Union des centrales suisses d'électricité, n° 23, 1976), les moyens de transport consomment en Suisse 25 pour cent de l'énergie, le reste étant partagé entre l'industrie (env. 25 %) et les ménages, y compris l'artisanat et l'agriculture (env. 50 %). Près de 32 pour cent des combustibles et carburants liquides consommés en Suisse, en 1975, l'ont été

par les véhicules à moteur. Le pourcentage se répartissait comme il suit entre les divers carburants: essence 21,05 pour cent, huile Diesel 5,35 pour cent, carburéacteurs 5,65 pour cent et essence pour avions 0,05 pour cent.

Les dimanches pendant lesquels il serait interdit de circuler avec des véhicules privés à moteur ou de voler avec des avions à moteur, on ne pourrait économiser qu'une quantité minime d'huile Diesel. Etant donné qu'il est déjà interdit aux voitures automobiles lourdes servant au transport de marchandises de circuler le dimanche, la consommation d'huile Diesel est relativement faible ces jours-là; au surplus, ce sont les véhicules des transports publics, non soumis à la restriction demandée, qui constituent les plus gros consommateurs de ce carburant. Le fait d'étendre l'interdiction de circuler aux autocars privés ne permettrait de réaliser qu'une économie d'énergie négligeable (moins de 0,01 %).

En outre, la baisse de la consommation des carburéacteurs, les carburants des avions à réaction, serait elle-même insignifiante. Les vols de ligne ne seraient pas soumis à l'interdiction; quant aux autres, effectués avec des appareils à réaction (vols Charter), ils seraient très vraisemblablement avancés ou retardés, ou encore dirigés vers des aéroports situés en territoire étranger (p. ex. vers l'aéroport de Bâle-Mulhouse). En revanche, la consommation d'essence par les avions de sport, etc., serait moins élevée, car les vols circulaires, les vols taxis, etc., seraient supprimés douze dimanches par année. Mais comme la consommation totale d'essence pour avions équivalait seulement à 0,05 pour cent de la consommation de produits pétroliers dans notre pays, les économies réalisées ne représenteraient qu'une fraction de un pour mille de la consommation d'énergie en Suisse.

De même, une interdiction de la navigation de bateaux privés à moteur n'entraînerait pas une économie sensible d'énergie. Les transports privés par bateaux étant principalement des transports de plaisance, ils seraient supprimés en majeure partie. Toutefois, dans son ensemble, la consommation de carburant par des bateaux à moteur privés est minime.

L'économie de carburant serait plus importante si l'on supprimait la circulation des voitures particulières. Selon les estimations de l'Etat-major de la Commission de la conception globale suisse des transports (CGST), qui se fondent sur des enquêtes relatives au trafic dominical et au trafic durant les jours ouvrables, 15 pour cent environ des courses privées à l'intérieur de la Suisse se font le dimanche. Théoriquement, 3,5 pour cent de l'ensemble des kilomètres attribués à ce trafic sont donc parcourus en douze dimanches répartis sur toute l'année. Une suppression totale de ce trafic se traduirait par une réduction de 0,6 pour cent de la quantité totale d'énergie consommée en Suisse. Mais en réalité, l'économie réalisée serait moindre. Si l'on se réfère aux expériences faites en 1973, de nombreux déplacements seraient différés et se feraient immédiatement avant ou

après les heures d'interdiction. S'il était interdit de circuler un dimanche par mois, de nombreuses courses seraient reportées à d'autres dimanches. Etant donné qu'il faudrait délivrer des autorisations spéciales et qu'un nombre considérable d'excursions dominicales interdites seraient différées, la diminution de la consommation finale d'énergie en Suisse serait nettement inférieure à 0,5 pour cent, quand bien même l'on interdirait la circulation des véhicules à moteur et les vols d'aéronefs à moteur douze dimanches par année.

Même si l'on étendait cette interdiction aux conducteurs étrangers, il n'en résulterait pas d'économie notable d'énergie. Il est vrai que les automobilistes en provenance des pays où le prix de l'essence est plus élevé qu'en Suisse (p. ex. l'Italie, la France), ne pourraient plus se ravitailler en carburant dans notre pays le dimanche, si bien que les ventes d'essence diminueraient. Il serait cependant illusoire de penser que les conducteurs étrangers rouleraient moins en raison de l'interdiction de circuler décrétée sur le territoire suisse. De nombreux automobilistes, qui ne pourraient plus emprunter l'itinéraire le plus court passant par la Suisse lorsqu'ils se déplacent du nord au sud de l'Europe et vice versa, devraient effectuer des détours considérables qui augmenteraient la consommation de carburant.

623 Réduction du nombre des accidents

Toute circulation implique des risques. Une diminution du trafic routier et du nombre des vols d'aéronefs privés, le dimanche, pourrait contribuer à réduire le nombre des accidents, surtout ceux de la route.

En 1975, on a enregistré, en moyenne, 167 accidents, 59 blessés et 3 à 4 tués les dimanches et jours fériés. Mais on ne saurait en conclure qu'il y aurait plus de 2000 accidents, 1000 blessés et 40 tués de moins chaque année grâce aux dimanches sans voitures. Comme il faudrait escompter un ajournement des courses qui ne pourraient être effectuées les douze dimanches sans voitures, on enregistrerait, pendant les heures qui précèdent et qui suivent immédiatement les périodes d'interdiction, et surtout les dimanches sans restriction de circulation, un trafic plus intense et, parfois, des pointes accentuant les risques d'accidents. C'est pourquoi il ne serait pas exclu que l'on ne constatât aucune diminution du nombre des accidents.

624 Stimulation des transports publics

L'interdiction d'utiliser des véhicules à moteur privés douze dimanches par année, se traduirait, ces jours-là, par une augmentation du nombre des usagers des transports publics.

A la suite des trois dimanches sans voitures de l'automne 1973, l'Office fédéral des transports a procédé, auprès des entreprises concessionnaires de transport automobile, à une enquête sur l'accroissement de la demande en matière de transports et la manière dont elles avaient fait face. L'enquête révéla que, dans les régions à forte densité de population, le trafic avait doublé, voire quadruplé dans certaines entreprises de transport. En revanche, dans les régions rurales, l'augmentation du trafic était le plus souvent insignifiante. Ce fut le premier des trois dimanches sans voitures que les augmentations de fréquences furent les plus importantes. L'enquête démontra que de nombreux déplacements furent ajournés dès que le public apprit que l'interdiction de circuler serait levée pour les fêtes de fin d'année.

Il est impossible d'évaluer dans quelle proportion le nombre des usagers des transports publics augmenterait si l'on interdisait la circulation un dimanche par mois. Dans certaines entreprises qui, de toute manière, connaissent de grandes variations saisonnières de la demande, l'augmentation du nombre des usagers, que l'on enregistrerait les dimanches sans voitures, risquerait de dépasser les capacités de transport. En 1973, toutes les entreprises ont pourtant été en mesure de fournir les prestations supplémentaires demandées avec le personnel et les véhicules dont elles disposaient. Il convient cependant de tenir compte du fait que les trois dimanches en question avaient été fixés durant une saison où le trafic est de toute façon relativement faible. Des augmentations répétées de la demande, les dimanches sans voitures, pourraient, le cas échéant, amener des entreprises à acquérir du matériel roulant supplémentaire qui ne serait pas utilisé à pleine capacité les autres jours.

625 Amélioration de la qualité de la vie

Selon les auteurs de l'initiative, l'interdiction de circuler avec des véhicules à moteur privés douze dimanches par année devrait inciter les gens à rechercher d'autres comportements qui permettraient d'améliorer la qualité de la vie.

Fixer des jours sans voitures et sans avions serait un moyen d'amener les gens à se tourner vers des valeurs qui leur apporteraient un réel enrichissement intérieur. Une telle mesure aurait des effets positifs si elle contribuait à donner un nouvel essor aux activités des communautés villageoises ou des quartiers ainsi qu'à resserrer les liens familiaux. Il serait également réjouissant qu'elle puisse amener les hommes à rechercher davantage le dialogue avec leurs semblables ou à redonner au repos dominical le sens qu'il avait à l'origine, ce qui leur permettrait de mieux se remettre du stress de la vie quotidienne.

626 Diminution des risques pour les usagers de la route non motorisés

L'accroissement considérable du trafic automobile a gravement compromis la sécurité des piétons et des cyclistes notamment. Les dimanches où la circulation des véhicules à moteur privés serait interdite, ces usagers de la route pourraient emprunter le réseau routier qui leur est accessible en courant bien moins de risques d'accidents. Les piétons et les cyclistes ne seraient plus obligés de partir à la recherche d'endroits retirés, à faible trafic, pour effectuer leur excursion dominicale dans le calme et à l'abri des dangers.

63 Appréciation des inconvénients**631 Atteinte aux libertés individuelles**

Interdire toute circulation privée au moyen de véhicules et d'avions à moteur (y compris celle des véhicules à moteur auxiliaire) constitue une grave atteinte aux libertés individuelles de nombreux citoyens. La politique suisse en matière de transports se fonde sur le principe du libre choix du moyen de déplacement. En interdisant l'utilisation des véhicules à moteur et des avions privés, on priverait de cette liberté tous ceux qui ne bénéficieraient d'aucune autorisation spéciale de circuler durant les dimanches en question. A notre connaissance, une restriction aussi grave des libertés individuelles serait sans précédent, si l'on fait abstraction des mesures arrêtées en vertu du droit de nécessité.

632 Préjudice causé aux habitants des régions éloignées

A quelques exceptions près, les habitants du plateau sont en mesure d'atteindre une station de transports publics en un temps raisonnable, sans utiliser de véhicules à moteur privés. Les habitants des contrées éloignées, notamment ceux de la montagne, n'ont, très souvent, pas cette possibilité, car ces régions sont insuffisamment desservies par les transports publics. De nombreux habitants de fermes isolées sont actuellement tributaires des moyens de transport privés. Tous et notamment les personnes âgées ou impotentes, seraient privés de leur liberté de mouvement si l'on interdisait l'utilisation des véhicules à moteur privés le dimanche. Les conséquences seraient multiples. Les habitants des maisons et des hameaux isolés des régions de montagne qui, actuellement déjà, sont très souvent désavantagés, seraient, dans une large mesure, privés de contacts personnels avec l'extérieur pendant les périodes d'interdiction de circuler. En outre, il serait très difficile voire impossible d'organiser, ces dimanches-là, des manifestations culturelles, sportives ou autres dans les régions rurales. La population citadine, au contraire, pourrait profiter des nombreuses

possibilités de se distraire et de se détendre que lui offrent la ville et ses environs immédiats, en raison de la densité du réseau des transports publics. Une telle interdiction accentuerait encore l'attrait exercé par les agglomérations au détriment des régions marginales.

633 Préjudice économique causé aux régions éloignées

Parmi les facteurs géographiques dont dépend le développement économique et démographique d'une région, les bonnes communications jouent un rôle essentiel. Dans les régions éloignées où l'infrastructure en matière de transports publics laisse toujours à désirer, c'est la route qui assure les communications indispensables.

Les zones marginales, en montagne notamment, sont des régions essentiellement agricoles, où l'artisanat et l'industrie sont peu développés. Mais c'est précisément dans ces régions que l'agriculture n'est pas en mesure d'assurer des moyens d'existence suffisants aux habitants. Les installations touristiques, telles que les restaurants, les hôtels, les boutiques de souvenirs, les chemins de fer de montagne, les téléphériques, les remonte-pentes, etc., apportent un complément indispensable aux ressources économiques de ces régions. De nombreux agriculteurs de montagne ne peuvent continuer à exploiter leur domaine que parce qu'ils ont la possibilité d'obtenir un revenu accessoire en travaillant temporairement au service d'entreprises touristiques, notamment en fin de semaine.

Economiquement, la rentabilité de l'exploitation des remontées mécaniques, des restaurants de montagne, etc. dépend en majeure partie des touristes de fin de semaine. En hiver, la proportion des personnes se déplaçant pour leur agrément dans une région proche de leur domicile est de 70 pour cent le dimanche contre 30 pour cent les jours ouvrables, dans l'Oberland bernois par exemple. En été, les différences sont moins marquées; cependant, les fréquences dominicales dépassent de 10 à 20 pour cent celles des jours ouvrables. Le tourisme d'agrément revêt une importance considérable, voire capitale, pour l'économie de la plupart des régions touristiques.

Les interdictions de circuler le dimanche provoqueraient d'importants transferts de la demande, dans le temps et dans l'espace. Des zones qui ne sont pas desservies par les transports publics devraient s'accommoder, un dimanche sur quatre, de ce que nombre de touristes soient absents. Une telle situation ne manquerait pas d'avoir des conséquences catastrophiques pour les régions dont les ressources économiques sont déjà insuffisantes. Dans nombre d'entre elles qui ne disposent pas de possibilités d'hébergement suffisantes, le profit tiré des transferts de la demande ne compenserait pas les pertes dues aux dimanches sans voitures.

En revanche, d'autres régions profiteraient du phénomène de transfert du trafic touristique de fin de semaine. Il s'agirait surtout des régions voisines des agglomérations, qui sont bien desservies par les transports publics. Etant donné les efforts entrepris par la Confédération et les cantons pour développer les régions défavorisées – l'un des principaux objectifs de la politique économique de notre pays –, il serait regrettable de voir les touristes abandonner les régions économiquement faibles pour se tourner vers celles qui, par leur nature même, sont plus riches. Des dizaines d'années de travail en vue de créer et de maintenir des ressources économiques suffisantes dans les régions de montagne seraient ainsi compromises.

634 Préjudice causé à certains secteurs de l'économie

Pour les divers secteurs de l'économie, les dimanches sans voitures auraient à peu près les mêmes conséquences que pour les régions. Par rapport à d'autres branches économiques, l'hôtellerie, certains chemins de fer et installations touristiques, les entreprises privées de transport de personnes, une partie des stations-service, etc. se trouveraient désavantagés.

Dans notre pays, le trafic individuel est très important en fin de semaine. Les résultats de l'enquête représentative, effectuée à la demande de l'état-major de la CGST sur le trafic de fin de semaine au cours de l'été 1972 et durant l'hiver 1972/73, corroborent cette affirmation. Selon cette enquête, le nombre des personnes quittant leur domicile en fin de semaine pour faire une excursion varie entre 1,3 et 2,6 millions. Ce chiffre représente un ou deux cinquièmes de la population suisse. 63 pour cent des déplacements se limitent au dimanche, 19 pour cent au samedi et 18 pour cent seulement s'étendent sur deux jours ou davantage. Les principaux motifs des déplacements de fin de semaine sont les visites de parents et d'amis, les promenades, les excursions, la pratique d'un sport (ski, natation, etc.), le repos et la détente, la gastronomie, etc. C'est donc principalement le dimanche que le trafic de fin de semaine est le plus important, la part que prennent les moyens de transport privés étant de 80 pour cent environ.

Faute de données en ce qui concerne les habitudes des personnes effectuant des excursions le samedi ou le dimanche, il est impossible d'évaluer les effets que le trafic de fin de semaine peut avoir sur les secteurs de l'économie (restauration, hôtellerie et entreprises exploitant des installations sportives et de loisirs). Néanmoins, il est établi qu'un nombre considérable de restaurants, d'hôtels, de magasins de souvenirs et d'autres entreprises du secteur tertiaire situés le long des principaux axes empruntés par le trafic motorisé de fin de semaine réalisent un part importante de leur chiffre d'affaire ces jours-là.

La même remarque s'applique aux entreprises de l'industrie hôtelière, aux installations touristiques et aux moyens de transport spéciaux (téléphériques, remonte-pentes, etc.) situés dans les régions de destination. Dans les régions de

vacances et de loisirs, la capacité des installations touristiques dépasse considérablement les besoins, eu égard au nombre de lits disponibles sur place; elle n'est en général utilisée entièrement que pendant les périodes de pointe, c'est-à-dire en fin de semaine et durant les fêtes de fin d'année et de Pâques. Le trafic touristique de fin de semaine, spécialement le trafic dominical, constitue une part prépondérante de la demande et revêt donc une importance capitale pour les secteurs économiques concernés.

Les douze dimanches sans voitures auraient certainement des effets négatifs durables, du point de vue économique, dans les secteurs qui vivent du tourisme. La capacité des équipements, qui est calculée en fonction des besoins des fins de semaine, serait incomplètement utilisée un week-end par mois, en raison de la baisse du trafic et, par conséquent, de la diminution du nombre des touristes. La mesure proposée porterait un coup particulièrement sensible aux entreprises de l'hôtellerie et aux installations de transport touristiques à l'écart du réseau des transports publics.

En concentrant les excursions sur les autres dimanches de l'année, la réglementation risquerait d'accentuer le problème de la surcapacité et de la sous-capacité des installations touristiques. L'augmentation de la demande que l'on enregistrerait, en principe, trois dimanches par mois, pourrait contraindre les entreprises touristiques à développer leurs installations qui, durant un quart de toutes les périodes de pointe existant actuellement, seraient d'autant moins utilisées.

Un glissement de la demande vers d'autres modes de loisirs et de distractions, en ville et aux abords immédiats des agglomérations, exigerait une transformation de l'offre et poserait donc également des problèmes de structures. Par exemple, il faudrait probablement créer davantage d'équipements de loisirs à proximité des agglomérations. Quand bien même, à long terme, l'on développerait les équipements de loisirs dans les villes et à leurs abords, il serait à craindre que ces équipements ne soient insuffisamment utilisés les dimanches où il serait permis de circuler. Tant les surcapacités que les sous-capacités (certains dimanches dans les zones de loisirs situées à proximité des villes, d'autres dimanches dans les régions touristiques) présentent des inconvénients; elles entraînent des coûts sociaux et correspondent donc, pour l'ensemble de l'économie, à une diminution de la prospérité.

Certains automobilistes n'ajourneraient pas leur excursion dominicale mais utiliseraient les transports publics, ce qui en soi présente un aspect positif. Cependant, il ne faut pas en surestimer le nombre. Peu de personnes seraient disposées à recourir aux transports publics, en raison du problème des bagages (p. ex. skis, chaussures de ski), des exigences de l'horaire et du manque de confort. De plus, les régions de destination touchées par le trafic de fin de semaine sont souvent insuffisamment desservies par les transports publics ou ne le sont pas du tout.

Non seulement l'industrie du tourisme, mais encore les compagnies suisses d'aviation civile et nos aéroports ressentiraient, à long terme, (en raison de l'interdiction des vols affrétés et des préjudices causés au trafic commercial) les effets négatifs des dimanches sans voitures et sans avions à moteur. Etant donné que le trafic international et le flot des touristes seraient inévitablement détournés en raison de la fermeture des frontières, la compétitivité de nos aéroports s'en trouverait affaiblie.

635 Préjudice causé à certaines couches de la population

Comme l'a démontré une enquête représentative effectuée par l'Institut du tourisme et de l'économie des transports de l'Université de Saint-Gall, les interdictions de circuler le dimanche touchent non seulement quelques régions ou certains secteurs de l'économie, mais également certaines couches de la population. Le besoin d'évasion des gens dépend largement de l'endroit où ils habitent. «L'appel du large» est ressenti de manière beaucoup plus intense par les habitants des immeubles locatifs que par ceux des maisons familiales de banlieue. Les habitants des blocs locatifs font environ 30 pour cent d'excursions de plus que ceux des maisons familiales. Une interdiction de circuler le dimanche empêcherait toutefois de nombreux habitants des immeubles locatifs d'entreprendre une excursion, car ils ne pourraient pas se permettre, financièrement, d'emprunter les transports publics et non d'utiliser leur automobile pour faire leur excursion familiale.

En revanche, les couches relativement aisées de la population qui ont la possibilité de passer le week-end à l'hôtel ou dans un appartement de vacances seraient privilégiées. Elles pourraient effectuer les déplacements en voiture entre le domicile et le lieu de villégiature ou la résidence secondaire avant et après les heures d'interdiction de circuler et ne seraient donc guère touchées par la mesure proposée.

636 Difficultés d'organiser certaines manifestations

Les manifestations culturelles, sportives et autres ne peuvent être organisées que si les participants et le public sont en mesure d'atteindre le lieu où elles se déroulent et d'en revenir sans qu'il leur en coûte trop de temps et d'argent (nuitées). Les dimanches sans voitures, la chose serait plus ou moins possible dans les agglomérations; mais dans les régions rurales, qui sont insuffisamment desservies par les transports publics ou ne le sont pas du tout, elle serait pratiquement exclue. Toutes les activités sportives, en Suisse, se trouveraient

perturbées. Les dimanches où il serait permis de circuler, on assisterait, par la force des choses, à un cumul de manifestations qui se feraient concurrence, tant au niveau des participants qu'à celui des spectateurs. Quant aux manifestations internationales, dont les dates sont très souvent fixées par des fédérations internationales, elles ne pourraient plus guère être organisées en Suisse si leur date tombait le deuxième dimanche du mois.

637 Préjudice causé à la réputation de la Suisse, pays de tourisme et de liberté

Ses beautés naturelles et son industrie hôtelière de très bonne qualité font de la Suisse un pays touristique par excellence, que visitent chaque année des millions d'étrangers à la recherche de délassément. L'interdiction d'utiliser un véhicule à moteur privé douze dimanches par année entacherait sérieusement cette réputation. Si nous fermions les frontières aux voitures particulières douze dimanches par année, les touristes qui visitent notre pays – le dimanche, 100 000 véhicules étrangers, en moyenne, entrent en Suisse – auraient sans doute de la peine à comprendre le sens d'une telle mesure.

638 Risque de mesures de rétorsion, de la part des Etats voisins, en cas de fermeture des routes de transit suisses

Par sa position géographique, la Suisse assure la jonction entre le nord et le sud de l'Europe, spécialement entre les pays du Marché commun situés au nord du continent et la péninsule italienne. Il y a des siècles que la Suisse est en Europe le pays de transit par excellence. Si elle a pu faire respecter sa souveraineté, par exemple durant la seconde guerre mondiale, c'est dans une large mesure parce qu'elle s'est toujours efforcée de maintenir ouvertes les voies de transit qui passent sur son territoire. Notre position en Europe dépend aujourd'hui encore notablement de cette situation.

En tant que pays continental, la Suisse a intérêt à ne subir aucune discrimination dans le domaine des transports. C'est pourquoi elle ne saurait en aucun cas créer elle-même un précédent. Or, c'est précisément ce qu'elle ferait en interdisant la circulation certains dimanches. En cas de fermeture des frontières, la situation deviendrait intolérable aux points de passage importants. La meilleure information touristique possible ne permettrait pas d'éviter le refoulement d'un grand nombre de véhicules étrangers; on sait, par exemple, que durant les dimanches de la saison estivale, plus de 45 000 véhicules automobiles étrangers entrent en Suisse dans la seule région bâloise. La réputation de notre pays en souffrirait et la Suisse risquerait de subir des mesures de rétorsion.

639 **Nécessité d'un important appareil de contrôle**

Lors des trois dimanches de 1973, il ne fut pas nécessaire de mettre en place un important dispositif de contrôle assurant le respect de l'interdiction. En revanche, si l'on fixait dans la constitution douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions, la situation serait fondamentalement différente. La minorité importante, qui serait atteinte dans ses moyens d'existence par les interdictions de circuler et tous ceux qui désapprouvent de telles mesures de police et les considèrent comme une atteinte insupportable aux libertés individuelles ne pourraient être contraints de respecter lesdites interdictions qu'au prix de contrôles de grande envergure et très stricts, requérant l'engagement d'importantes forces de police.

Les contrôles à la frontière poseraient aussi des problèmes. Alors qu'en 1973, nos voisins avaient également ordonné des interdictions de circuler, il n'en irait plus de même aujourd'hui et nos organes chargés du contrôle aux points de passage de grande et de moindre importance devraient empêcher les véhicules automobiles étrangers de franchir nos frontières.

Sur les eaux frontalières, on se heurterait à des difficultés particulières, presque insurmontables. Il ne serait possible de faire respecter l'interdiction de naviguer sur la partie des voies d'eau internationales située sur territoire suisse que par un engagement massif de la police de la navigation.

7 **Personnel nécessaire pour appliquer les dispositions d'exécution et délivrer des autorisations spéciales**

En ce qui concerne l'interdiction de circuler le dimanche et de nuit à laquelle sont soumises les voitures automobiles lourdes servant au transport de marchandises, c'est le canton de stationnement ou le canton où commence la course qui délivre l'autorisation spéciale, valable pour toute la Suisse. S'il s'agit d'un véhicule de la Confédération et de demandes émanant de l'étranger, l'autorisation est délivrée par la Division fédérale de la police.

Pour appliquer les dispositions d'exécution relatives aux interdictions d'utiliser des véhicules à moteur ou des avions privés, il s'imposerait d'établir une réglementation similaire. En 1973, les plus grands cantons avaient, chacun des trois dimanches sans voitures, mis sur pied un service de piquet chargé de traiter les demandes d'autorisations spéciales. Les interdictions de circuler le dimanche prévues dans l'initiative seraient également applicables pendant les mois où le trafic touristique est particulièrement intense; dans ces conditions, il faudrait traiter bien plus de demandes d'autorisations spéciales que ce ne fut le cas en 1973. Même des petits cantons pourraient être obligés, le cas échéant, d'organiser un service de piquet.

L'office fédéral chargé de faire appliquer les prescriptions relatives aux véhicules routiers devrait veiller à l'interprétation uniforme des dispositions, contrôler leur application dans les cantons et statuer sur les demandes émanant de l'étranger. L'administration fédérale devrait également mettre sur pied un service de piquet en fin de semaine, car on sait par expérience que de nombreuses demandes sont adressées au dernier moment.

8 Appréciation générale des conséquences pour l'économie

Le tourisme constitue l'un des piliers de notre économie. En 1975, le solde actif de la balance touristique s'élevait à 2,5 milliards de francs, en chiffres ronds. Grâce à ses nombreuses beautés naturelles concentrées sur un espace restreint, la Suisse a une vocation particulière de pays du tourisme et des vacances. Durant des décennies, on y a construit et développé des stations de villégiature et de sports offrant tout un éventail d'équipements collectifs. Mais, compte tenu des conditions climatiques, de nombreuses installations touristiques spécialisées (remonte-pentes, piscines en plein air, etc.) ne peuvent être exploitées ou utilisées que pendant quelques mois par année. Des prescriptions, qui auraient pour effet immédiat d'abaisser la demande de services offerts par l'industrie touristique (puisqu'elles empêcheraient les Suisses et les étrangers de se rendre comme ils l'entendent dans les régions de vacances et de villégiature) et, pour effet indirect, d'éloigner les touristes étrangers de notre pays, causeraient de graves préjudices au secteur du tourisme et à l'ensemble de notre économie.

9 Appréciation finale de l'initiative

La modification constitutionnelle proposée par les auteurs de l'initiative vise à une meilleure protection de l'environnement, à une amélioration de la qualité de la vie et à une économie d'énergie. Néanmoins, les économies d'énergie qui pourraient être réalisées au moyen des interdictions de circuler seraient peu importantes. Vouloir améliorer la qualité de la vie en appliquant des mesures de police aussi radicales et coercitives est sujet à caution. C'est en édictant une loi sur la protection de l'environnement qui tienne compte de tous les intérêts, en aménageant le territoire de manière adéquate, en édictant des prescriptions concernant le bruit et les gaz d'échappement des véhicules à moteur et, surtout, en ayant des égards pour l'homme et son milieu naturel que l'on devrait obtenir une protection de l'environnement plus efficace et acceptable pour tous. Aux avantages relativement restreints que présenteraient les dimanches sans voitures et sans avions, demandés par les auteurs de l'initiative, s'opposent de sérieux inconvénients: les habitants et l'économie des régions éloignées seraient largement défavorisées; il en irait de même, sur le plan national, pour certains secteurs de l'économie. Il faudrait craindre de graves conséquences

pour l'industrie du tourisme et, partant, pour l'ensemble de notre économie. L'atteinte aux libertés individuelles que constitueraient les interdictions prévues par l'initiative serait particulièrement ressentie par les couches de la population chez lesquelles le besoin d'évasion est particulièrement grand, en raison de leurs conditions de logement. Dans leur ensemble, les inconvénients priment les avantages dans une mesure telle que l'initiative doit être rejetée comme n'étant pas une solution de nature à permettre d'atteindre des objectifs louables en soi.

Ce sont pour l'essentiel les mêmes arguments qui nous incitent à répondre par la négative à la question de l'opportunité d'élaborer un contre-projet.

Un contre-projet pourrait, il est vrai, prévoir un nombre inférieur de dimanches sans voitures. Les effets négatifs d'une telle mesure seraient ainsi moins marqués que ceux de l'initiative. En renonçant à interdire la circulation pendant les mois où le trafic touristique est le plus intense, on parviendrait à atténuer sensiblement les conséquences de cette mesure, néfaste, du point de vue économique, pour l'industrie du tourisme. Mais, dans l'ensemble, les autres inconvénients subsisteraient. En réduisant le nombre des dimanches sans voitures ou en se limitant à imposer les interdictions durant les mois à faible trafic, on diminuerait d'autant l'importance des avantages. Les inconvénients resteraient donc disproportionnés aux avantages.

On pourrait également envisager un contre-projet dans lequel on limiterait l'interdiction de circuler aux véhicules routiers (éventuellement en réduisant simultanément le nombre des dimanches sans voitures). Si l'on renonçait à soumettre les bateaux et les avions aux interdictions, celles-ci pourraient être appliquées plus facilement, puisqu'il ne serait pas nécessaire de dénoncer plusieurs traités internationaux. En outre, les difficultés presque insurmontables que poserait l'application de la mesure aux bateaux circulant sur les eaux frontières – notamment sur le lac de Constance – n'existeraient plus. En revanche, tous les inconvénients des dimanches sans voitures subsisteraient.

Comme nous l'avons déclaré dans notre réponse à la petite question Zwygart, du 29 janvier 1974 (cf. ch. 21), nous considérons que des interdictions de circuler le dimanche sont, en principe, injustifiées en période normale, bien que nous comprenions les motifs qui animent les auteurs d'interventions de ce genre.

(Projet)

Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur
ni avions»

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions», déposée le 30 mai 1975¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 25 mai 1977²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 30 mai 1975 «pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative populaire demande que la constitution fédérale soit complétée par un article 37^{quater} ainsi libellé:

Art. 37^{quater} (nouveau)

¹ Le deuxième dimanche de chaque mois, toute circulation privée au moyen de véhicules à moteur et d'avions à moteur (y compris les véhicules à moteur auxiliaire) est interdite sur terre, sur l'eau et dans les airs à partir du dimanche à 3 heures jusqu'au lundi à 3 heures, sur l'ensemble du territoire suisse.

² Le Conseil fédéral fixe les dérogations à cette interdiction tant en ce qui concerne le droit, pour des particuliers, d'utiliser un véhicule à moteur que le décalage de ces dimanches.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

¹⁾ FF 1975 II 440

²⁾ FF 1977 II 1029

Message concernant l'initiative populaire «pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions» Du 25 mai 1977

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	77.046
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.07.1977
Date	
Data	
Seite	1029-1057
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 892

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.