

99.094

**Message
relatif à l'initiative populaire „pour un dimanche sans
voitures par saison – un essai limité à quatre ans
(Initiative des dimanches)“**

du 1^{er} décembre 1999

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous présentons le message relatif à l'initiative populaire „pour un dimanche sans voitures par saison – un essai limité à quatre ans (Initiative des dimanches)“ et vous proposons de la soumettre sans contre-projet au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

Le message est accompagné d'un projet d'arrêté fédéral.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1^{er} décembre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Condensé

L'initiative populaire „pour un dimanche sans voitures par saison - un essai limité à quatre ans (Initiative des dimanches)“ a été déposée le 1^{er} mai 1998 auprès de la Chancellerie fédérale, munie de 111 718 signatures valables et présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Elle demande qu'un dimanche par saison, la population puisse librement disposer de toutes les places et voies publiques, qui seront fermées au trafic motorisé privé. Toutefois, les transports publics seraient assurés. Il incomberait au Conseil fédéral de fixer les dérogations à prévoir dans l'intérêt public. Dans un premier temps, l'essai serait limité à quatre ans. Puis, au cours de la quatrième année qui suit le premier dimanche sans voitures, le peuple et les cantons seraient appelés à se prononcer une nouvelle fois sur le maintien, cette fois-ci pour une durée illimitée, de tels dimanches.

Les auteurs de l'initiative cherchent à offrir à la population de l'espace pour favoriser les rencontres et des journées d'action. L'initiative n'est pas conçue comme une mesure d'interdiction, et elle n'est pas dirigée contre la voiture; il s'agit plutôt de donner à la population l'occasion de vivre différemment quatre jours par an. En libérant routes et places des véhicules motorisés, on dégagerait des espaces, qui pourraient être utilisés comme lieu de divertissement: manifestations sur les autoroutes, telles que des rallyes cyclistes, des courses de roller, etc., des fêtes de quartier, voire le franchissement de cols par les usagers quotidiens de la petite reine. Cela permettrait de tester des formes de mobilité de substitution. Mais surtout, les usagers de la route les plus vulnérables pourraient s'engager sur la chaussée sans risque d'accident. L'initiative pourrait contribuer à promouvoir la santé publique. Enfin, des dimanches sans voitures seraient un atout pour le tourisme helvétique.

Selon le Conseil fédéral, il n'est pas possible d'améliorer la qualité de la vie en imposant, par des mesures étatiques, des journées d'action spécifiques; en effet, interdire n'incite nullement à un comportement correct. Par ailleurs, la population ne serait pas concernée au même degré par cette initiative, qui léserait de manière injustifiée les personnes habitant des régions qui ne sont pas raccordées aux transports publics ou qui le sont insuffisamment. En outre, certaines branches de l'économie dépendant du tourisme – notamment dans les régions isolées – (hôtellerie, entreprises de chemins de fer de montagne ou d'autocars, etc.) en pâtiraient. Enfin, contrairement aux mesures prises durant la crise du pétrole de 1973 et à l'initiative pour douze dimanches sans voitures, qui ne prévoyaient qu'une interdiction des véhicules à moteur, le projet actuel entend mettre à la libre disposition de la population les routes et places publiques. En clair, cela signifierait que l'on pourrait se promener sur l'autoroute, y patiner ou y pédaler. Or, l'interdiction s'accompagne de dérogations, si bien qu'un nombre considérable de véhicules pourraient emprunter les routes comme d'habitude (police, services de secours, transports qui, déjà, ne sont plus soumis à l'interdiction de rouler le dimanche et la nuit, taxis, chaises roulantes motorisées et transports de personnes handicapées); des difficultés de taille en matière de sécurité du trafic seraient prévisibles. Enfin, les autres pays ne comprendraient guère qu'il faille bloquer le trafic routier privé

aux postes frontières suisses ces dimanches-là. Au contraire, la Suisse se verrait reprocher de générer ainsi un surcroît de trafic dans les pays voisins, trafic cherchant à contourner le pays; elle pourrait même se voir infliger des sanctions. En acceptant l'initiative, on mettrait en péril la crédibilité de la Suisse en matière de politique internationale des transports. Le fait qu'il s'agit d'un essai limité à quatre ans – l'introduction définitive ferait l'objet d'une votation ultérieure – ne modifie en rien la donne. Les inconvénients sont si flagrants qu'on peut d'emblée renoncer à un essai.

Partant, le Conseil fédéral demande aux Chambres de recommander le rejet de l'initiative, sans lui opposer de contre-projet.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Considérations de forme**

1.1.1 **Libellé**

L'initiative populaire „pour un dimanche sans voitures par saison – un essai limité à quatre ans (Initiative des dimanches)“ a été déposée le 1^{er} mai 1998 auprès de la Chancellerie fédérale, munie de 111 718 signatures valables et présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Elle a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme suit:

Art. 24 (nouveau)

¹ Un dimanche par saison, la population peut librement disposer, de 04.00 à 24.00 heures, de toutes les places et voies publiques, routes nationales comprises, qui seront fermées au trafic motorisé privé. Les transports publics sont assurés.

² Le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance, dans un délai de neuf mois, les dispositions d'exécution et les dérogations à prévoir dans l'intérêt public.

³ Ces dispositions transitoires sont valables pour quatre ans à compter du premier dimanche sans voitures. Au cours de la quatrième année qui suit, le peuple et les cantons se prononcent sur le maintien, pour une durée illimitée, des al. 1 et 2 dans la constitution sous la forme d'un art. 116^{ter}.

1.1.2 **Aboutissement**

Par sa décision du 5 juin 1998, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire „pour un dimanche sans voitures par saison – un essai limité à quatre ans (Initiative des dimanches)“ avait abouti sur le plan formel (FF 1998 2854).

1.1.3 **Délai fixé pour le traitement de l'initiative**

En vertu de l'art. 29, al. 1, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11) et de l'art. 2, al. 2, de l'ordonnance du 26 février 1997 sur l'entrée en vigueur de la modification de la loi fédérale sur les droits politiques (RO 1997 760), le délai dont dispose le Conseil fédéral pour présenter aux Chambres le message relatif à cette initiative échoit le 30 avril 2000; en effet, le nouveau droit ne s'applique qu'aux initiatives dont la récolte des signatures a débuté après le 31 mars 1997. Les Chambres ont donc jusqu'au 30 avril 2002 pour se prononcer (art. 27, al. 1, LREC, et art. 2, al. 2, de l'ordonnance du 26 février 1997 sur l'entrée en vigueur de la modification de la loi fédérale sur les droits politiques).

1.1.4 Adaptation à la nouvelle Constitution fédérale

Suite à l'acceptation par le souverain de la nouvelle Constitution fédérale, le 18 avril 1999, l'initiative populaire „pour un dimanche sans voitures par saison – un essai limité à quatre ans“ n'aura plus la numérotation proposée (art. 24 des dispositions transitoires), mais devra être insérée de manière adéquate dans la nouvelle Constitution. Or, les dispositions transitoires énumérées à l'art. 196 nCst. suivent la systématique du texte constitutionnel. En revanche, des dispositions transitoires ultérieures doivent être insérées par ordre chronologique dans un article spécifique, l'art. 197. Partant, la disposition transitoire est dotée provisoirement du ch. 1 de l'art. 197 nCst. (*nouveau*); la numérotation définitive se fera après la votation. Etant donné que l'art. 196 ne sera plus le seul article des dispositions transitoires, il faut lui attribuer un titre médian, tout comme au nouvel art. 197. Les titres doivent refléter les critères d'attribution. Cela étant, le texte même de l'initiative populaire requiert d'être adapté quant à la forme (conformément au ch. III de la nouvelle Constitution fédérale):

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 sont complétées comme suit:

Art. 196, titre médian

Dispositions transitoires conformément à l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale

Art. 197 (nouveau) Dispositions transitoires insérées après l'acceptation de la Constitution fédérale le 18 avril 1999

1. Dispositions transitoires ad art. 82 (Circulation routière)

¹ Un dimanche par saison, la population peut librement disposer, de 04.00 à 24.00 heures, de toutes les places et voies publiques, routes nationales comprises, qui seront fermées au trafic motorisé privé. Les transports publics sont assurés.

² Le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance, dans un délai de neuf mois, les dispositions d'exécution et les dérogations à prévoir dans l'intérêt public.

³ Ces dispositions transitoires sont valables pour quatre ans à compter du premier dimanche sans voitures. Au cours de la quatrième année qui suit, le peuple et les cantons se prononcent sur le maintien, pour une durée illimitée, des al. 1 et 2 dans la constitution sous la forme d'un art. 82a.

1.2 Validité

1.2.1 Unité de la forme

En vertu de l'art. 121, al. 4, Cst. (= art. 139, al. 2 et 3, ainsi qu'art. 194, al. 3, nCst.), une initiative portant sur une révision partielle de la Constitution fédérale n'est recevable que si elle est présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes mixtes ne sont pas admises. La présente initiative revêt exclusivement la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc respectée.

1.2.2 Unité de la matière

L'unité de la matière (art. 121, al. 3, Cst. = art. 139, al. 3 et 4, ainsi qu'art. 194, al. 2, nCst.) sert à éviter qu'une initiative porte sur plusieurs objets, sans lien aucun entre eux sur le plan matériel. Ce principe sert à garantir l'expression libre et authentique de la volonté populaire.

Dans ce cas, l'objectif de l'initiative est précis: un dimanche par saison, la population doit librement disposer de toutes les places et voies publiques qui seront fermées au trafic motorisé privé. Le principe de l'unité de la matière est donc respecté.

1.2.3 Conformité au droit international

Sous le régime de l'ancienne Constitution fédérale, on considérait déjà que, pour être valable¹, une initiative devait être conforme aux dispositions impératives du droit international (*ius cogens*), et cela, conformément à la doctrine dominante et à la récente pratique de l'Assemblée fédérale. Désormais, les art. 193, al. 4 et 194, al. 2, de la nouvelle Constitution stipulent qu'une révision – qu'elle soit totale ou partielle – ne doit pas violer les règles impératives du droit international (cf. également art. 139, al. 3, nCst.). A titre d'exemple, le noyau du droit international humanitaire et les interdictions en matière de violence, d'agression, de génocide ou de torture appartiennent sans conteste au droit impératif (*ius cogens*)². Ces règles sont de nature contraignante parce qu'elles participent des principes fondamentaux de l'attitude interétatique et s'avèrent indispensables à la coexistence pacifique des peuples et à leur dignité. Quand bien même la présente initiative limite le libre choix des moyens de transport et en restreint l'utilisation, elle ne viole aucune norme impérative du droit international³.

Cependant, la Suisse a conclu des accords qui relèvent du droit international, par lesquels elle s'est notamment engagée à autoriser sous certaines conditions que des marchandises convoyées par des poids lourds immatriculés à l'étranger transitent également le dimanche; elle a aussi accepté de garantir le libre passage au trafic venant de l'extérieur et empruntant partiellement certaines routes situées sur son territoire⁴. Toutefois, ces accords ne peuvent être invoqués pour invalider l'initiative sous l'angle du droit international. L'énoncé de l'initiative laisse un délai de neuf mois au Conseil fédéral pour fixer les dispositions d'exécution et les dérogations à prévoir dans l'intérêt public. Au nombre de celles-ci, on pourrait alors insérer les obligations de la Suisse relevant du droit international, d'autant plus que les accords

¹ FF 1994 II 1471 ss

² FF 1997 I 369

³ FF 1998 209

⁴ L'art. 8 de l'accord du 25 avril 1977 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne concernant la route entre Lörrach et Weil am Rhein (RS 0.725.122) précise que, sur cette route de liaison, le droit allemand en matière de circulation routière est applicable.

ne peuvent être dénoncés sans délai ou sont conclus pour une durée illimitée⁵. Le Conseil fédéral devrait définir un certain nombre d'exceptions afin que notre pays puisse remplir ses obligations relevant du droit international. Toutefois, ces dérogations relèveraient de l'intérêt public et seraient donc conformes à l'al. 2 du texte de l'initiative (cf. ch. 2.3.3). A la lumière du droit international, la présente initiative ne pose donc pas de problème.

1.2.4 Praticabilité

Chaque initiative est examinée sous l'angle de sa praticabilité de fait (FF 1998 210). Quand bien même cette initiative pourrait entraîner certaines difficultés, cela ne change rien à sa praticabilité de fait.

1.2.5 Seconde votation

L'initiative exige qu'au cours de la quatrième année qui suit le premier dimanche sans voitures, le peuple et les cantons soient appelés à se prononcer sur sa reconduction pour une durée illimitée. Le cas échéant, les al. 1 et 2 de l'art. 24 des dispositions transitoires deviendraient, pour une durée illimitée, l'article constitutionnel 116^{ter} (= art. 82a nCst.). Ce second vote serait une nouveauté; il n'existe aucun précédent. Le texte de l'initiative ne précise rien concernant les modalités. Partant, plusieurs procédures sont envisageables. A la rigueur, le Conseil fédéral peut lancer une votation populaire sans demander l'aval du Parlement puisqu'il se base sur la disposition constitutionnelle. Mais diverses autres possibilités lui permettent d'en référer au Parlement. Au cas où le peuple viendrait à accepter d'inscrire l'initiative dans la Constitution, ceci contre l'avis du Conseil fédéral, celui-ci entend présenter au Parlement cette modification formelle de la Constitution en recourant à un projet de loi s'y référant. De la sorte, l'Assemblée fédérale serait autorisée à recommander au peuple le rejet ou l'acceptation de l'initiative.

2 Partie spéciale

2.1 Interventions antérieures en faveur d'une interdiction de circuler le dimanche

L'Initiative des dimanches n'est qu'une intervention de plus dans la longue série de requêtes visant à entraver le trafic routier motorisé les dimanches.

Déjà à l'époque 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.

⁵ A titre d'exemple, mentionnons l'accord du 2 mai 1992 entre la Confédération suisse et la CEE sur le transfert de marchandises par route et par rail (RS 0.740.71), dont l'art. 20 stipule que l'accord est conclu pour une durée de douze ans. Quant à l'accord entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne concernant la route entre Lörrach et Weil am Rhein (RS 0.725.122), il est conclu pour une durée indéterminée et ne peut être supprimé ou modifié qu'avec le consentement mutuel des deux parties.

A la suite de l'arrêté du 21 novembre 1973 interdisant la circulation dominicale des véhicules routiers, arrêté pris en vertu de l'ancienne loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique, des requêtes émanant de diverses tendances politiques ont été présentées au Conseil fédéral pour instituer des „dimanches sans voitures“.

Ainsi, l'initiative populaire „pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions“ (initiative de Berthoud), déposée le 30 mai 1975, demandait que la constitution fédérale soit complétée par un nouvel article allant dans ce sens; toutefois, le peuple et l'ensemble des cantons l'ont clairement rejetée le 28 mai 1978.

Dans une motion déposée en 1976 et demandant douze dimanches par année sans automobiles, le conseiller national Aubert invitait le Conseil fédéral à soumettre à l'Assemblée fédérale un projet de révision de la loi sur la circulation routière, qui soit conforme aux objectifs de l'initiative de Berthoud, ou qui réponde aux questions soulevées.

Toujours en 1976, le conseiller national Jaeger a déposé une initiative parlementaire individuelle, par laquelle il proposait une interdiction générale de circuler le dimanche à raison d'au moins huit dimanches par an. Le Conseil national a rejeté cette initiative, au profit d'un contre-projet présenté par le conseiller national Kaufmann, qui demandait en substance une interdiction des véhicules à moteur au moins le jour du Jeûne fédéral; mais suite aux débats, cette proposition a aussi été rejetée.

Depuis 1988, les cantons de Berne et de Bâle-Campagne ont présenté des initiatives cantonales similaires. De même, le conseiller national Peter Schmid est intervenu sur le sujet tout comme la session des jeunes de 1994; toutes ces interventions visaient à introduire un ou plusieurs dimanches sans voitures, afin notamment de faire évoluer les mentalités et d'engendrer, s'agissant du recours au trafic motorisé, des comportements conscients et respectueux de l'environnement. Toutefois, ces interventions ont eu aussi peu de succès que les précédentes.

La dernière initiative parlementaire abordant le sujet a été lancée par la conseillère nationale Teuscher, qui a demandé en vain en 1996 l'introduction de deux jours sans voitures par année à l'échelon du pays.

Quant à la motion de la même conseillère nationale demandant qu'une gigantesque fête populaire ait lieu le jour du Jeûne fédéral 2000 sur l'autoroute A1 fermée pour l'occasion à tout trafic automobile, elle n'a pas encore été traitée.

Exception faite des interdictions de circuler prononcées durant la 2^e Guerre mondiale, la crise de Suez de 1956 et celle du pétrole de 1973 - toutes édictées en vertu du droit de nécessité ou extraordinaire - la Confédération n'a jusqu'à présent prononcé aucune interdiction générale de circuler le dimanche. Toutes les propositions allant dans ce sens ont été rejetées, car elles engendraient plus d'inconvénients que d'avantages. Les opposants ont notamment fait valoir que les économies d'énergie potentielles seraient inexistantes, du fait que les déplacements seraient effectués les jours précédant l'interdiction ou différés; de plus, l'interdiction de circuler le dimanche affecterait très fortement la population des régions éloignées, moins bien desservies par les transports publics que les zones urbaines; elle serait aussi préjudiciable à certaines catégories de la population, moins favorisées. Une telle intervention s'avérerait aussi néfaste pour le tourisme helvétique, un des secteurs économi-

ques clés du pays; enfin, elle serait source de problèmes internationaux, étant donné que, les dimanches d'interdiction, le trafic routier privé serait bloqué aux frontières du pays.

2.2 Droit en vigueur

En vertu de l'art. 37^{bis} Cst. (= art. 82 nCst.), la Confédération peut édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles. Les cantons conservent le droit de limiter ou d'interdire la circulation des automobiles et des cycles, à certaines conditions. Cette disposition autorise la Confédération à limiter ou à interdire temporairement la circulation des véhicules automobiles. En vertu de l'art. 2, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), le Conseil fédéral peut, après avoir consulté les cantons, interdire temporairement, sur tout le territoire suisse, la circulation des véhicules automobiles ou de certaines catégories d'entre eux. Par ailleurs, en vertu de l'art. 2, al. 2, LCR, le Conseil fédéral édicte une interdiction de circuler la nuit et le dimanche pour les voitures automobiles lourdes servant au transport de marchandises; il détermine les exceptions. Il a rempli ce mandat en édictant les art. 91 à 93 de l'ordonnance sur les règles de la circulation routière (OCR; RS 741.11). Depuis l'entrée en vigueur de celle-ci, le 1^{er} janvier 1963, les véhicules automobiles lourds servant au transport de marchandises n'ont en principe plus le droit de circuler les dimanches, ni les jours fériés.

La souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral (art. 3, al. 1, LCR). Les règles de comportement (règles de circulation) de la LCR et de ses ordonnances d'application sont valables pour l'ensemble du réseau routier suisse. Mais, en vertu de l'art. 3 LCR, les autorités cantonales sont autorisées à accorder localement et temporairement des exceptions. Ainsi, selon l'art. 3, al. 3, LCR, elles peuvent interdire complètement ou restreindre temporairement la circulation de véhicules automobiles et de cycles sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit; l'art. 110, al. 1, de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR; RS 741.21) stipule que les routes de grand transit sont les autoroutes, les semi-autoroutes et les routes principales. Les cantons sont en principe libres d'édicter des interdictions totales, ne devant tenir compte que des limites imposées par le droit constitutionnel. D'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées (limitation de la vitesse, restrictions de parcage ou circulation restreinte partiellement) pour autant qu'elles répondent aux motifs invoqués à l'art. 3, al. 4, LCR: motifs relevant purement de la police de la circulation (assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation), liés à la construction (préserver la structure de la route), voire à l'environnement (protéger contre le bruit et la pollution de l'air) ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales (FF 1998 203, Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 60.82).

En vertu des dispositions légales mentionnées, le Conseil fédéral peut donc édicter des interdictions temporaires de circuler applicables sur l'ensemble du territoire national et valables pour tous les types de véhicules motorisés ou pour certains d'entre eux. Il n'est donc pas nécessaire de modifier la Constitution pour édicter une interdiction de circuler pour les véhicules routiers. En effet, le Conseil fédéral pourrait fixer dès à présent de telles interdictions dans une ordonnance. Enfin, les can-

tons et les communes ont la possibilité d'interdire localement la circulation de véhicules à moteur les dimanches (Décision du Conseil fédéral concernant l'interdiction de circuler le dimanche à Brunnen [JAAC 60.82]).

2.3 Contenu de l'initiative

2.3.1 Intentions des auteurs de l'initiative

Selon ses auteurs, cette initiative doit être un signal pour la Suisse et libérer ainsi de l'espace pour des rencontres et des journées d'action. L'initiative n'est pas conçue comme une mesure d'interdiction et elle n'est pas dirigée contre la voiture; il s'agit plutôt de donner à la population l'occasion de vivre différemment quatre jours par an. En libérant routes et places des véhicules à moteur, on créerait des espaces où faire éclater la joie de vivre, organiser des fêtes de quartier, voire franchir des cols à vélo. On pourrait aussi imaginer des manifestations sur l'autoroute comme des rallyes cyclistes, des courses de roller, etc. Cela permettrait de tester des formes de mobilité de substitution. Mais surtout, les usagers de la route les plus vulnérables pourraient s'aventurer sur la chaussée sans risque d'accident. L'initiative pourrait faire oeuvre utile en matière de santé publique. Des activités de proximité permettraient de créer un nouveau réseau de relations. Enfin, les auteurs de l'initiative y voient un atout pour le tourisme suisse et ils escomptent que l'étranger nous imitera en raison des expériences positives que nous aurons faites.

L'initiative vise à mettre à la libre disposition de la population les places et voies publiques, les libérant du trafic des véhicules motorisés. Il faudrait donc édicter une interdiction de circuler pour ces véhicules, voire à la rigueur des interdictions de stationner, s'il s'agit de libérer certaines places et routes (cf. ch. 2.3.2).

Les mesures prises durant la crise du pétrole de 1973 dans le but d'économiser l'énergie ainsi que l'initiative de Berthoud n'imposaient qu'une interdiction de circuler des véhicules à moteur. Or, dans le cas présent, les voies publiques doivent être mises à la libre disposition de la population. Au sens strict, la notion d'usage commun implique l'utilisation d'une chose conformément à son affectation et de manière compatible avec l'intérêt général, telle que l'utilisation des routes par les véhicules à moteur et les piétons. Lorsque cette utilisation des biens publics n'est plus conforme à son affectation, on parle alors d'usage commun accru; or, celui-ci, contrairement au simple usage commun, requiert des autorisations. Durant les dimanches sans voitures, les auteurs de l'initiative souhaitent que, sur les places et voies publiques, on puisse organiser des fêtes populaires, installer des stands, des bancs et des tables tandis qu'on pourrait se promener sur les autoroutes, y faire du roller ou du vélo. De la sorte, ces dimanches-là, routes et places ne seraient plus réservées au trafic mais à la disposition de la population. Or, comme des dérogations à l'interdiction de circuler s'imposeraient dans l'intérêt général, il en résulterait des problèmes de taille (cf. ch. 3.7).

2.3.2 Champ d'application

L'article constitutionnel proposé précise la durée d'application de l'interdiction, soit un dimanche par saison de 04.00 à 24.00 heures. Les auteurs de l'initiative veulent que le Conseil fédéral fixe ces quatre dimanches à la faveur des dispositions

d'exécution. Eux-mêmes proposent de déclarer jours sans voitures le deuxième dimanche de janvier, le premier du mois de mai, le dimanche du Jeûne fédéral ainsi qu'un dimanche en novembre.

Le texte constitutionnel stipule que l'interdiction concerne toutes les places et voies publiques, routes nationales comprises. Sont publiques les routes qui ne servent pas exclusivement à l'usage privé (art. 1, al. 2, OCR). Or, ce qui détermine qu'une route est publique ou non n'est pas tellement la propriété mais bien le fait qu'un nombre indéfini de personnes puisse y circuler librement.

L'interdiction proposée s'applique au *trafic motorisé privé*; les transports publics ne sont pas concernés. Par trafic motorisé privé, on entend les différents genres de trafic de véhicules motorisés, pour autant que ces derniers ne soient pas utilisés par des entreprises des transports publics concessionnaires pour effectuer des courses régulières du service de ligne ou assimilées au service de ligne, conformément à l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les concessions pour le transport des voyageurs (RS 744.11). Ainsi l'interdiction toucherait tous les véhicules motorisés privés (voitures de tourisme, y compris taxis, autocars, tracteurs, camping-cars), les véhicules à chenilles, les motocycles ainsi que les cyclomoteurs et les chaises d'invalides motorisées (art. 10 à 18 de l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers, OETV; RS 741.41). L'interdiction porterait aussi sur les véhicules roulant sur rails, dans la mesure où il ne s'agirait pas de transports publics (courses des trains-musées ou des trains-exposition).

L'initiative exige de suspendre le trafic motorisé privé. Or, en vertu de la doctrine et de la jurisprudence, la notion de trafic motorisé s'applique aussi bien aux véhicules en mouvement qu'à ceux à l'arrêt (ATF 122 I 285 avec références). Cependant, au sens de l'initiative, il n'est pas stipulé qu'il faille aussi enlever tous les véhicules motorisés stationnés sur la voie publique durant la période d'interdiction (p. ex. en zone bleue). Partant, le Conseil fédéral est d'avis que l'initiative ne concerne pas les véhicules à l'arrêt. Par conséquent, les véhicules motorisés privés pourraient en principe être garés sur les places et voies publiques.

2.3.3 Exceptions consenties dans l'intérêt public

Le libellé de l'initiative précise que le Conseil fédéral fixera par voie d'ordonnance les dérogations à prévoir dans l'intérêt public. Les auteurs de l'initiative estiment laisser ainsi une marge de manœuvre considérable lors de la mise en application, permettant également de formuler l'initiative de façon à la rendre eurocompatible. Il apparaît clairement que la liste des exceptions devrait être limitée au minimum de manière à éviter que l'interdiction souhaitée ne soit plus qu'une illusion.

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, pour assurer un ravitaillement suffisant de la population, il faudrait autoriser des exceptions, dans des limites analogues à celles qui furent fixées dans l'arrêté du Conseil fédéral du 21 novembre

1973⁶. Malgré certaines restrictions, les auteurs de l'initiative se réfèrent à cette liste. Outre les courses effectuées par la police et les services de secours, il y aurait lieu d'exclure de l'interdiction les véhicules agricoles, les courses destinées à convoier des denrées périssables, le lait et les journaux, voire du matériel d'orchestre, etc., courses qui ne sont déjà plus soumises actuellement à l'interdiction de circuler le dimanche ou qui bénéficient d'une autorisation (cf. art. 91 ss OCR) ainsi que notamment les taxis, les chaises d'invalides motorisées et les transports de personnes handicapées. En revanche, dans la mesure où ils ne sont pas considérés comme du trafic de ligne, les transports en autocar dans des régions touristiques reculées et les autres voyages ou excursions en autocar ne revêtent plus un intérêt public – comme les auteurs de l'initiative le laissent entendre –, raison pour laquelle il ne faudrait pas exclure de tels transports touristiques de l'interdiction.

Au cas où l'initiative deviendrait réalité, il faudrait accorder une attention toute particulière aux exceptions à l'interdiction pour les véhicules motorisés lourds de circuler le dimanche, exceptions mentionnées dans l'OCR et qui sont soumises au régime des autorisations. En effet, en vertu de l'accord du 2 mai 1992 entre la Confédération suisse et la CEE sur le transport de marchandises par route et par rail (accord sur le transit; RS 0.740.71), la Suisse s'est expressément engagée à autoriser de telles courses du trafic transfrontière. Les exceptions mentionnées à l'annexe 6, ch. I de l'accord correspondent pour l'essentiel à celles mentionnées dans le droit suisse (art. 92, al. 3 et 4, OCR). On prévoit aussi d'insérer des exceptions similaires à l'annexe 6, ch. III, du nouvel accord sur les transports terrestres passé avec l'UE. Au cas où notre pays viendrait à interdire ces courses le dimanche, il violerait ses engagements de droit international. Mais il serait également inconcevable de n'auto-

⁶ L'art. 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du 21 novembre 1973 interdisant la circulation dominicale des véhicules routiers, aéronefs et bateaux à moteur 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.

riser des exceptions à l'interdiction de circuler le dimanche que pour le trafic transfrontière.

Il faudrait prévoir des exceptions non seulement dans une optique matérielle, mais également locale. En effet, il existe des accords bilatéraux passés avec des Etats voisins qui établissent la liberté du trafic sur certaines routes. Mentionnons l'accès à l'aéroport de Genève-Cointrin depuis le territoire français (art. 13 et 14 de la convention passée entre la Suisse et la France concernant l'aménagement de l'aéroport de Genève-Cointrin et la création de bureaux de contrôle nationaux installés à Ferney-Voltaire et à Genève-Cointrin; RS 0.748.131.934.91) et la route reliant Lörrach à Weil am Rhein et empruntant le territoire suisse, sans pour autant être reliée à notre réseau routier (accord du 25 avril 1977 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne concernant la route entre Lörrach et Weil am Rhein; RS 0.725.122). Un oui à l'initiative aurait des conséquences pour ces accords. Le Conseil fédéral devrait donc prévoir les exceptions adéquates, ce qui n'apparaît guère compliqué au vu des conditions locales.

3 Evaluation de l'initiative

3.1 Importance du trafic routier motorisé

Le trafic motorisé individuel fait partie de notre vie. Il permet de desservir et d'approvisionner les régions rurales. Il participe au développement du tourisme, qui est aujourd'hui une activité économique importante et très répandue, notamment dans les régions de montagne. Dans des secteurs comme l'agriculture, le trafic des véhicules à moteur est devenu irremplaçable en raison des changements structurels intervenus. La voiture améliore l'accessibilité de zones jusqu'alors périphériques dans les bassins urbains. Quant aux régions rurales, elles sont mieux reliées aux centres. Le secteur tertiaire, davantage concentré que l'industrie sur le plan spatial, profite de la mobilité élevée des voyageurs d'affaires et des pendulaires. Quelques chiffres pour s'en convaincre: trois quart des personnes de plus de 18 ans ont leur permis, 75 % des ménages disposent d'au moins une voiture, voire de deux ou plus pour plus de 20 % d'entre eux.

Enumérer simplement les différents avantages concrets que procure le trafic routier motorisé à notre société ne rend toutefois pas suffisamment compte de son importance prépondérante. Celle-ci est surtout déterminée par le degré élevé de mobilité individuelle que le trafic motorisé a permis d'atteindre; elle se reflète par exemple dans la forte expansion du trafic lié aux loisirs. Ainsi, près de la moitié (49 %) des kilomètres parcourus dans le trafic de personnes sont à mettre en corrélation avec des activités de loisirs.

Mais indéniablement, le trafic routier motorisé a aussi des effets négatifs. Citons en particulier les atteintes et lésions à la santé (maladies des voies respiratoires, troubles du sommeil, etc.) et les charges sur l'environnement dues aux polluants et au bruit: le trafic motorisé routier produit toujours plus de CO₂ qui a des répercussions sur le climat; de plus, il contribue notablement au non-respect des valeurs limites imposées pour les polluants (oxyde d'azote, ozone et PM10) ainsi que des valeurs d'immission et d'alarme en matière de bruit. Il est aussi à l'origine de nombreux accidents (avec des morts et des blessés graves). Un ménage suisse sur quatre ne possède pas de voiture mais doit supporter les inconvénients du trafic routier moto-

risé, sans en tirer un quelconque avantage direct. Et ne parlons pas des engorgements nuisibles à l'économie⁷. Enfin, indirectement, le trafic motorisé privé a des répercussions sur la santé de la population, puisque celle-ci se déplace toujours moins à l'aide de sa seule force musculaire, augmentant du même coup les risques de maladies cardiaques ou circulatoires, de diabète des personnes âgées ou de cancer du gros intestin.

3.2 Politique fédérale en matière de transports

La politique suisse en matière de transports vise à atténuer au maximum les effets négatifs du trafic et à garantir une mobilité dans le sens du développement *durable*. Cela implique notamment que:

- la mobilité requise doit être gérée si possible compte tenu de l'environnement et que, du fait de l'internalisation des coûts externes, elle ne doit pas augmenter de manière illimitée aux dépens de l'environnement (protection de l'environnement);
- les besoins en mobilité doivent être satisfaits moyennant une efficacité optimale du point de vue économique et que les coûts en résultant doivent rester supportables pour l'Etat (durabilité économique);
- que tous les groupes sociaux et toutes les régions du pays doivent avoir accès à cette mobilité (solidarité sociale).

A cet effet, la politique fédérale a misé sur des mesures financièrement acceptables et aussi efficaces que possible, sans pour autant compromettre, ni remettre fondamentalement en cause les effets positifs de la motorisation. Cela implique notamment la coordination du développement des modes de transport, la mise en pratique du principe du pollueur-payeur et la promotion des moyens de transports respectueux de l'environnement. Mais surtout, il s'agit de renforcer les transports publics, essentiellement pour les marchandises. De même, en recourant à plusieurs mesures, il faut rééquilibrer les conditions de concurrence entre la route et le rail. L'accent porte tout particulièrement sur l'introduction de la limite des 40 t pour les camions en corrélation avec la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, la modernisation des infrastructures ferroviaires, la réforme des chemins de fer, le nouvel accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'UE, la loi sur le transfert du trafic ainsi que les mesures annexes. Toutes ces interventions permettent de renforcer notablement la productivité et l'attrait du rail, l'autorisant à absorber nettement plus de trafic à l'avenir. Concernant le transport des voyageurs, on mise surtout sur la baisse de la consommation d'énergie qu'il entraîne et sur celle des émissions de polluants. Ainsi, la loi sur le CO₂ en préparation prévoit la possibilité d'introduire une taxe sur ce polluant (FF 1998 205).

Si la politique des transports au niveau fédéral s'axe pour l'essentiel sur le convoyage de marchandises, les mesures concernant le transport par route des personnes relèvent plutôt des cantons et des communes: prescriptions en matière de trafic, aménagement de l'espace routier afin de modérer la circulation, construction des chemins et sentiers pédestres ainsi que de réseaux cyclables. Dans les limites de ses

⁷ Message relatif à l'initiative populaire „visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux“, FF 1998 205.

compétences, la Confédération fournit l'arsenal juridique. Ainsi, sur le plan financier, elle affecte, par le biais de l'utilisation de l'impôt à la consommation sur les carburants (art. 36^{ter}, al. 1, Cst. = art. 86, al. 3, nCst.) des contributions à des tâches qui sont liées à la circulation routière: suppression des passages à niveau et renforcement de leur sécurité, promotion du trafic combiné et du transport des véhicules routiers accompagnés et autres mesures visant à séparer les courants de trafic. Par ailleurs, à la faveur de son programme de politique énergétique, la Confédération encourage l'utilisation de voitures à faible consommation d'énergie, la conduite écologique ainsi que la gestion de la mobilité (auto-partage). Toutes ces mesures contribuent donc aussi à atteindre l'objectif visé par l'initiative, à savoir réduire le trafic motorisé individuel.

D'autres mesures devraient être réalisées, ou tout au moins faire l'objet d'une étude plus approfondie: nouveau renforcement des prescriptions sur les gaz d'échappement, poursuite des mesures destinées à abaisser la consommation spécifique de carburant des voitures de tourisme, ancrage juridique des espaces de modération de la circulation (cf. également le message relatif à l'initiative pour la réduction du trafic, ch. 5).

3.3 Avantages de l'interdiction demandée

Il est vrai que des journées sans véhicules à moteur permettent de sensibiliser à un type de mobilité impliquant un minimum de voitures, et d'engendrer un certain changement dans les mentalités et les comportements. Il faut aussi relever qu'une telle interdiction contribuerait à rendre au dimanche sa signification première et que la population y trouverait davantage de repos et de délasserment. Désireux de se balader au calme, piétons, randonneurs et cyclistes ne seraient pas contraints de se replier vers des routes éloignées sans trop de circulation. Des dimanches sans voitures seraient aussi l'occasion de promouvoir de nouvelles formes de mobilité. Ainsi, les automobilistes pourraient tester l'utilisation des transports publics, ce qui non seulement leur profiterait mais serait aussi utile pour l'environnement et surtout pour les entreprises de transport concessionnaires.

Concernant les atteintes à l'environnement dues au bruit et aux polluants, il est indéniable qu'une interdiction de circuler limitée à quatre jours contribuerait à peine à réduire les émissions polluantes de toute une année. Une étude commandée dans le cadre des travaux préparatoires menés au sujet du message relatif à l'initiative pour la réduction du trafic⁸ conclut aussi que le potentiel de réduction serait modeste en ce qui concerne la circulation mais aussi la pollution de l'environnement et les économies d'énergie. Mais n'oublions pas qu'une partie non négligeable de la population vit à côté d'autoroutes et de routes très fréquentées; elle pourrait alors profiter de ces journées sans trafic et passer enfin un dimanche tranquille.

⁸ Trafic individuel motorisé: mesures de réduction, Infras, Zurich juillet 1997.

3.4 Restriction dans le libre choix des moyens de transport

Par principe, le droit suisse n'impose pas à l'usager le mode de transport à utiliser. L'interdiction viole donc la notion politique de „libre choix des moyens de transport“. Le Conseil fédéral estime que l'on ne saurait améliorer la qualité de la vie en décrétant des journées sans voitures, ne serait-ce que parce qu'un comportement correct ne s'induit pas par des interdictions. Vraisemblablement, bien des personnes resteraient à la maison et reporteraient leurs projets de déplacement. Le Conseil fédéral estime aussi qu'une large tranche de la population considérerait cette interdiction comme une atteinte injustifiée à sa „liberté personnelle“.

Par ailleurs, les requêtes des auteurs de l'initiative préconisant aussi un autre mode de vie sont en contradiction avec l'évolution de la société actuelle: on libéralise les directives applicables à l'hôtellerie et à l'ouverture des magasins; plusieurs communes et villes autorisent des ouvertures dominicales. Tout au long de l'année, des villes, mais aussi des communes de moindre importance, voire des régions isolées proposent des manifestations de tout genre: événements sportifs, raves, festivals de plein air, de jazz, de théâtre, etc. Le dimanche est toujours plus dévolu aux loisirs: activités sportives (varappe, ski et autres sports de glisse, randonnées, baignades), visites culturelles (musées, expositions, monuments) ou tout simplement excursions en voiture, pour le simple plaisir de rouler, sont toujours à la mode. Souvent, le véhicule sert à atteindre l'endroit où déroulent les loisirs, notamment lorsque celui-ci n'est pas suffisamment desservi par les transports publics ou qu'il faut transporter des bagages. Ainsi, 64 % des personnes qui partent en excursion, recourent généralement au trafic individuel motorisé⁹.

3.5 Désavantage pour les régions limitrophes

L'interdiction de circuler le dimanche toucherait avant tout les habitants des régions, vallées et communes insuffisamment, voire, non desservies par les transports publics; injustement, ces personnes seraient plus touchées que celles qui peuvent accéder aux transports publics en un temps raisonnable. Ce seraient surtout les habitants de hameaux et de fermes isolés, voire des régions alpines, qui sont en fait déjà désavantagés à de nombreux points de vue. En effet, ils sont tributaires des véhicules motorisés privés pour les contacts personnels avec l'extérieur, que ce soit pour rendre visite à leur famille et à leurs connaissances ou pour participer à des manifestations culturelles ou sportives. En revanche, la population urbaine serait nettement moins limitée dans ses habitudes dominicales grâce à la densité du réseau de transports publics.

⁹ Comportement en matière de transports en Suisse 1994, Service d'étude des transports, Berne 1996.

3.6 Conséquences sur l'économie

3.6.1 De manière générale

Les conséquences de l'initiative seraient nulles pour le transport des marchandises par la route, puisque celui-ci est pratiquement inexistant les dimanches ou qu'il relève des exceptions prévues aux art. 92 et suivants de l'OCR. En revanche et dans la mesure où elles n'entrent pas dans le trafic de ligne, les courses en autocars tombent sous l'interdiction de circuler le dimanche (cf. ch. 2.3.3). Or, elles sont une source de revenu importante pour les entreprises de la branche, qui pâtiraient donc énormément de l'initiative, surtout lorsque les conditions météorologiques sont favorables. Et, vraisemblablement, les services axés sur les automobilistes tels que les stations-service, les restaurants et les boutiques au bord des autoroutes ou les centres d'attraction, pas ou mal desservis par les transports publics, devraient compter avec une baisse de leurs recettes.

3.6.2 Conséquences pour le tourisme

Les auteurs de l'initiative estiment qu'un dimanche sans voitures par saison représente un atout pour le tourisme suisse. Cet avis n'est que partiellement partagé. Certes, les zones et régions de détente proches, où il est facile d'accéder par les transports publics, à vélo ou à pied, pourraient voir leur chiffre d'affaires croître grâce à des offres spéciales (chars attelés ou itinéraires cyclistes empruntant des routes sinon sollicitées par le trafic motorisé); mais on ne saurait oublier que certaines régions touristiques et périphériques de la Suisse sont difficilement accessibles autrement que par le trafic motorisé privé. Même l'accès aux stations touristiques où il est interdit de circuler se fait par la route. L'initiative causerait plutôt des préjudices à l'économie. En outre, elle n'apporterait qu'une solution ponctuelle et finalement peu durable aux problèmes des véhicules individuels en mouvement ou à l'arrêt que connaît le tourisme. Si ces quatre dimanches sans autos sont néfastes pour l'économie des régions périphériques, il en résultera aussi de manière générale des dégâts pour l'économie nationale. Dans l'optique de la politique en matière de tourisme, il faut donc rejeter l'initiative.

3.6.3 Conséquences pour les transports publics

Les dimanches d'interdiction, les transports publics seraient à coup sûr plus sollicités. Lors des trois dimanches consécutifs de l'automne 1973, on a constaté que, dans les régions à forte densité de population, le trafic avait doublé, voire quadruplé pour certaines entreprises de transport concessionnaires. En revanche, dans les régions rurales, l'augmentation du trafic était le plus souvent insignifiante, exception faite du premier dimanche (FF 1977 II 1029). On ne saurait se prononcer sur les augmentations de fréquence qui résulteraient actuellement avec quatre dimanches par année sans voitures. De même que l'on ne sait dans quelle mesure la population est prête à prendre les transports publics, notamment pour se rendre en hiver dans les stations de ski, vu qu'indiscutablement cela entraîne un lot de problèmes (volume des bagages, dépendance par rapport aux horaires) inconnus lorsqu'on utilise une voiture. Certes, à la rigueur, on peut parcourir de petites distances à pied ou à vélo. Etant donné cependant que, le dimanche, les loisirs sont la raison essentielle de

prendre la route, les conditions météorologiques joueraient un rôle non négligeable dans la décision d'entreprendre quelque chose ou de renoncer totalement au voyage. Vraisemblablement, les entreprises de transports publics ou concessionnaires disposent de suffisamment de véhicules pour maîtriser un surcroît de trafic éventuel; le cas échéant, la demande n'arriverait peut-être pas à suivre pour les courses en direction des stations de sports d'hiver desservies par les transports publics.

3.7 Conséquences pour le trafic de manière générale

Remarquons qu'en matière de sécurité du trafic, les usagers de la route les plus vulnérables sont, par la force des choses, mis en danger par les véhicules motorisés. Les dimanches d'interdiction, ces personnes pourraient emprunter le réseau routier en risquant nettement moins d'avoir un accident, à condition toutefois que les routes soient utilisées conformément aux règles de la circulation routière. En effet, contrairement aux mesures prises durant la crise du pétrole de 1973 et à l'initiative pour douze dimanches sans voitures (FF 1977 II 1029), qui ne prévoyait qu'une interdiction des véhicules à moteur, le projet actuel entend mettre à la libre disposition de la population les voies et places publiques. Les auteurs de l'initiative souhaitent que la population puisse sans autres – en dérogation aux règles de la circulation – se promener, faire du roller ou pédaler par exemple sur les autoroutes, tandis que bancs et tables seraient installés dans les rues. La population se croirait en sécurité, mais à tort, car il y aurait des exceptions à l'interdiction, et un nombre non négligeable de véhicules pourraient utiliser les routes comme d'habitude. Le risque existe donc que le principe de la libre disposition entraîne de graves accidents, neutralisant par là même les retombées positives de dimanches sans voitures pour la sécurité du trafic. Par ailleurs, il en résulterait des questions délicates en matière de responsabilité. Il est illusoire de croire que l'on pourrait se promener sans danger au milieu de la chaussée ou utiliser les routes pour les activités proposées par les auteurs de l'initiative, si lesdites routes ne sont pas fermées à tout trafic motorisé. Sans parler des frictions entre piétons, adeptes du skating et cyclistes.

4 Répercussions sur le plan international

4.1 La Suisse: pays de voyage et de transit

De par sa situation géographique au coeur de l'Europe, la beauté de ses paysages et un secteur touristique de qualité, la Suisse est une destination classique de voyage tout en étant le pays de transit par excellence. En 1996, plus de 200 millions de personnes ont emprunté la route pour entrer en Suisse, soit en moyenne 551 985 voyageurs par jour. Plus de 75 millions (66 %) des véhicules motorisés entrant en Suisse étaient immatriculés à l'étranger. Les dimanches, le nombre de voitures de tourisme privées entrant en Suisse s'élevait en moyenne à 271 023, dont 53 % de véhicules immatriculés à l'étranger. Ces trajets étaient principalement motivés par les loisirs (visites privées, manifestations culturelles, excursions), les achats et les vacances. Les dimanches, le pourcentage de trafic de transit avoisinait 11 %¹⁰. Cela

¹⁰ Service d'étude des transports, mandat N° 279/280 „Trafic voyageurs à travers les Alpes et les frontières 1996“.

porterait un coup à la réputation de la Suisse en tant que pays facile à traverser si nos frontières étaient fermées au trafic individuel motorisé quatre dimanches par année. Quant à envisager le transbordement par rail des automobiles d'une frontière à l'autre, comme le proposent les auteurs de l'initiative, il serait irréalisable pour des questions de coûts et de capacité (quelque 30 000 véhicules par dimanche).

4.2 Politique internationale des transports

Située au centre de l'Europe, la Suisse a de tout temps occupé une place singulière du point de vue de la géographie des transports. Le trafic international résulte de plusieurs facteurs: les relations commerciales que notre pays entretient avec l'extérieur, le trafic engendré par les vacanciers, mais aussi les relations que l'Italie entretient avec ses autres partenaires européens situés au nord des Alpes et avec les autres pays d'Europe du Nord. Les échanges commerciaux de la Suisse avec les pays de l'UE et de l'AELE sont intenses. Concernant le trafic de transit, le réseau routier helvétique revêt un rôle capital, étant donné que les économies des différents pays européens sont intimement liées. Pour un pourcentage considérable du trafic entre le Nord et le Sud des Alpes, traverser la Suisse représente la solution la plus courte.

Le marché intérieur de l'UE repose sur le principe de la libre circulation (des personnes, des marchandises, du capital et des prestations) afin d'éliminer les distorsions de la concurrence et les discriminations. Si la liberté des prestations et le libre choix en matière de transport sont les bases de la politique des transports de l'UE, elles déterminent aussi celle de la Suisse. C'est pourquoi, il existe de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux par lesquels la Suisse s'est notamment engagée à autoriser la libre circulation des véhicules immatriculés à l'étranger sur son territoire, voire à ne pas entraver le transport de marchandises d'une manière contraire à la libre concurrence¹¹. Les accords bilatéraux régissant le trafic routier et conclus entre la Suisse et pratiquement tous les Etats d'Europe de l'Ouest et de l'Est ainsi qu'avec quelques pays extra-européens, règlent de manière réciproque le trafic des personnes et des marchandises transfrontière. Par ailleurs, le Conseil fédéral doit aussi donner suite à l'initiative des Alpes sans pour autant engendrer des effets discriminatoires (art. 36^{sexies} cst. = art. 84 et 196, ch. 1, nCst.). Suite à l'acceptation par le peuple le 12 septembre 1994, de l'article sur la protection des Alpes, le Conseil fédéral a fait part de son intention de transférer sur le rail le trafic de marchandises transitant par les Alpes, par le biais d'une redevance incitative (redevance sur le trafic des poids lourds) répondant aux lois du marché.

Compte tenu de l'intensité des échanges commerciaux, notamment avec les pays de l'UE, la Suisse a tout intérêt à ne pas entraver inutilement ces relations, de manière à ne pas s'exclure elle-même en matière de transports. Elle ne doit donc en aucun cas créer elle-même un précédent. Or, c'est précisément ce qu'elle ferait en interdisant la circulation durant quatre dimanches. Les pourparlers avec l'UE montrent clairement que celle-ci rejette toute restriction en matière de trafic routier. Certes, l'initiative ne concerne pas le trafic de marchandises par route. A quelques petites exceptions près

¹¹ Cf. p. ex. Accord du 2 mai 1992 entre la Confédération suisse et la CEE sur le transport de marchandises par route et par rail (RS 0.740.71); Accord du 26 mai 1982 relatif aux services occasionnels internationaux de voyageurs par route effectués par autocars ou par bus (RS 0.741.618); Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE (RS 0.632.401).

(cf. ch. 2.2), on continuera d'appliquer dans ce domaine l'interdiction de circuler le dimanche ancrée dans la législation routière et concernant les véhicules automobiles lourds convoyant des marchandises; cette interdiction est aussi confirmée dans l'accord sur les transports terrestres. Mais il ne faut guère tabler sur la bienveillance de l'UE et des pays voisins en ce qui concerne l'initiative des quatre dimanches qui, elle, vise de manière générale le trafic individuel motorisé. Au contraire, la Suisse se verrait reprocher d'engendrer ainsi chez ses voisins un trafic de voitures privées cherchant à la contourner; elle devrait même s'attendre à des mesures de rétorsion. Enfin, si l'initiative venait à être acceptée, notre crédibilité s'en trouverait affaiblie de manière générale sur la scène de la politique internationale des transports.

5 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

5.1 Nécessité d'un important appareil de contrôle

Faire respecter l'interdiction de circuler impliquerait un volumineux dispositif de contrôle. Seuls des contrôles de grande envergure et très stricts permettraient de contraindre au respect une minorité importante, que cette interdiction pénaliserait économiquement, et tous ceux qui désapprouvent de telles mesures et les considèrent comme une atteinte injustifiée aux libertés individuelles.

Les contrôles à la frontière poseraient tout autant de difficultés. Alors qu'en 1973, lors des trois dimanches sans voitures, la plupart de nos voisins avaient également ordonné des interdictions de circuler, il n'en irait plus de même aujourd'hui, et les autorités de contrôle aux points de passage devraient empêcher les véhicules automobiles de pénétrer en Suisse. Même en informant le mieux possible les Etats voisins et le reste de l'Europe, on ne pourrait éviter de refouler un grand nombre de véhicules étrangers aux frontières.

Enfin, s'il s'avérait que, les dimanches sans voitures, places et voies publiques sont davantage utilisées pour des fêtes, manifestations, etc., il en résulterait un surcroît de travail pour les autorités chargées d'octroyer les autorisations et de veiller à la sécurité (signalisation, fermetures de certaines rues, déviations).

5.2 Autorisations spéciales

Actuellement, le canton de stationnement ou celui où commence la course délivre l'autorisation spéciale, valable pour toute la Suisse et permettant de déroger à l'interdiction de circuler le dimanche et de nuit à laquelle sont soumises les voitures automobiles lourdes servant au transport de marchandises. L'Office fédéral des routes est compétent pour les véhicules de la Confédération ou les demandes émanant de l'étranger (art. 92 OCR). En cas d'acceptation de l'initiative, une réglementation similaire s'imposerait, comme cela avait été le cas en 1973. Toutefois, l'octroi d'autorisations spéciales entraînerait un surcroît de tâches et de coûts, l'expérience ayant montré que de telles demandes sont adressées au dernier moment (service de piquet, déploiement policier). Enfin, il faudrait aussi garantir une pratique uniforme dans l'octroi des autorisations spéciales avec un traitement juridique identique des demandes.

6

Rapport avec le droit européen

A l'échelon européen, il n'y a pas de règlement qui interdise aux véhicules motorisés de circuler le dimanche. En revanche, l'Allemagne notamment connaît des „dimanches sans voitures“. Toutefois, ces manifestations sont limitées à des tronçons routiers bien spécifiques, de moindre importance et d'une longueur comprise entre 15 et 140 km. En France, on organise une campagne „En ville sans voiture“ dans certaines villes ou certains quartiers urbains, où le trafic motorisé est supprimé un jour par année. Quant aux conséquences de l'initiative sur les engagements de droit international que la Suisse a pris, elles sont présentées aux ch. 1.2.3 et 2.3.3.

7

Appréciation finale et renonciation à un contre-projet

Cette initiative populaire devrait mettre à la disposition de la population de l'espace pour se rencontrer et vivre des journées sans voitures, afin de provoquer un certain changement de mentalité en matière de mobilité et une modification des comportements. Aux faibles avantages de dimanches sans voitures, il faut opposer des inconvénients de taille: l'initiative porterait préjudice aux personnes habitant des régions peu ou pas raccordées aux réseaux de transports publics, de même qu'à certains secteurs de l'économie. Sur le plan international, la Suisse s'isolera; les autres Etats ne comprendraient guère que le trafic motorisé privé soit retenu à la frontière suisse, les dimanches sans voitures, voire qu'il soit obligé de contourner ce pays. A l'aube du III^e millénaire, la Suisse doit se montrer ouverte face à l'Europe. Fini l'exception! L'Etat ne saurait avoir comme objectif d'améliorer la qualité de la vie en ordonnant des journées sans voitures. Après tout, interdire n'incite pas à se comporter correctement. Que l'essai soit limité à quatre ans et qu'il faille voter une nouvelle fois sur une introduction définitive ne modifie en rien la donne. Les inconvénients sont si flagrants, que l'on peut d'emblée renoncer à un essai. Partant, le Conseil fédéral est d'avis que des dimanches sans voitures n'ont leur utilité que dans des situations extrêmes.

Ces considérations valent également pour la question d'un éventuel contre-projet. En vertu de l'art. 121, al. 6, cst. (= art. 139, al. 5, nCst.), l'Assemblée fédérale peut élaborer un contre-projet et le soumettre au vote du peuple en même temps que l'initiative. Le contre-projet doit porter sur le même objet que l'initiative (art. 27, al. 3, LREC). Si l'Assemblée fédérale ne propose pas de contre-projet au niveau constitutionnel, mais une modification de lois fédérales existantes ou l'élaboration de nouvelles lois, on parle alors de contre-projet indirect. Dans le cas présent, il s'agirait non pas d'un contre-projet au niveau constitutionnel mais d'une modification de la loi sur la circulation routière qui, à l'art. 2, fixe à quelles conditions la circulation des véhicules motorisés est autorisée. On pourrait envisager une réduction des jours d'interdiction (p. ex. en limitant celle-ci au seul dimanche du Jeûne fédéral), une interdiction de la circulation des véhicules motorisés (sans pour autant mettre les voies publiques à la libre disposition de la population), voire la fermeture de certains tronçons. Après avoir pesé le pour et le contre, le Conseil fédéral a conclu que, s'il était ainsi possible d'atténuer les inconvénients de l'initiative, les problèmes cruciaux ne disparaîtraient pas pour autant: rapports au niveau international, préjudices pour certains secteurs de l'économie et pour certaines catégories de la

population, restriction dans le libre choix des moyens de transport. Enfin, la fermeture de certains tronçons entraînerait un surcroît notable de trafic (contournements et longs trajets pour arriver à destination). Or, cela serait finalement contraire au but visé par l'initiative, à savoir réduire le trafic individuel motorisé.

8 Proposition

Compte tenu de ces arguments, le Conseil fédéral demande donc aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons le rejet de „l'Initiative des dimanches“, sans contre-projet.