CH_VB 06-1881 7231 vom 26. September 2006

Bundesverwaltung, 2006-09-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_06-1881_7231_

FR: CH_VB 06-1881 7231 du 26 septembre 2006

IT: CH_VB 06-1881 7231 del 26 settembre 2006

Erwägungen

E. 13

Art. 75, al. 1, Cst.

E. 14

Art. 6, al. 2, let. b, de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700)

7238 sement de leurs plans directeurs. C'est ainsi que des zones géographiques assez précises ont été délimitées pour le tourisme dans les plans directeurs des cantons des Grisons et du Jura ou pour des domaines skiables dans le plan sectoriel du Valais. En revanche, dans le canton de Saint-Gall, le plan directeur se limite à la désignation de centres touristiques, sans en préciser clairement l'étendue géographique. Les bases pour l'établissement des plans directeurs cantonaux et les zones définies dans ces plans ne permettent pas, actuellement, de définir avec précision le champ d'application géographique de l'initiative. Ces zones ne sont pas toujours clairement délimitées, représentent souvent des territoires de petite taille non reliés entre eux, et sont plutôt axées sur des installations de transport et des domaines skiables qui ne font pas nécessairement partie de l'éventail des notions de détente et d'utilisation touristique de l'initiative (ch. 3.3.3.1 s.). Les régions de Meiringen et de Sion, qui sont éventuellement à considérer comme zones de détente touristiques sur la base de la genèse de l'initiative (ch. 2.2), ne figurent pas comme telles dans les plans direc- teurs, ou y figurent en partie seulement. Pour la concrétisation de l'initiative, une législation détaillée serait donc nécessaire. La délimitation géographique de zones, imposée par l'interdiction des exercices militaires impliquant des avions de combat que demande l'initiative, a une influence directe sur les vols militaires. La législation militaire et l'aviation relèvent de la compétence exclusive de la Confédération.15 Le texte de l'initiative ne contient aucune indication qui précise jusqu'à quelle altitude l'interdiction de voler doit être prononcée. Le but de l'initiative permet de conclure que c'est le bruit provoqué au sol par les avions qui doit être combattu. L'altitude de vol correspondante ne peut pas être définie par la voie de l'interprétation de l'initiative, car elle peut aussi dépendre du degré de sensibilité au bruit par rapport à l'utilisation concrète de chaque zone de détente et de la charge de bruit qu'elle doit déjà assumer. L'altitude minimale de vol devrait donc être fixée, avec la délimitation géographique des zones de détente touristiques, dans le cadre d'une législation détaillée. 3.3.3.4 Conclusion concernant le champ d'application géographique Le champ d'application géographique de l'initiative ne peut pas être défini unique- ment par une interprétation de la notion de «zones de détente touristiques». Il s'agirait de définir des critères correspondants. La Confédération pourrait le faire par une législation détaillée, sur la base de sa compétence en matière de législation de base dans le domaine de l'aménagement du territoire16. On tiendrait ainsi compte de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, que

l’initiative ne modifie en rien. En revanche, la délimitation géographique des zones relèverait de la compétence des cantons. Par conséquent, en l’état actuel des choses, on peut affirmer que seules les zones touristiques déjà délimitées dans les plans directeurs cantonaux sont concernées par l’initiative et qu’il conviendrait de les prendre en considération dans la perspective d’une législation détaillée.

E. 15
Art. 60, al. 1, et 87, Cst.

E. 16
Art. 75, al. 1, Cst.

7239 3.3.4 Notion «en temps de paix» La stratégie en matière de politique de sécurité de la Suisse comporte trois niveaux d’appréciation des menaces et des dangers: la situation normale (la situation actuelle, avec des événements particuliers tels que le World Economic Forum (WEF) ou des catastrophes naturelles de peu d’envergure), la situation particulière (avec des crises et des conflits) et la situation extraordinaire (avec des conflits pou- vant dégénérer en agression militaire).17 La notion de «temps de paix» correspond à la situation normale, c’est-à-dire à celle que nous vivons actuellement. Dans cette situation, l’armée assure, avec des avions de combat, des engagements de police aérienne et des engagements subsidiaires de sûreté, par exemple à l’occasion du WEF. Le champ d’application de l’initiative ne s’étend pas aux situations particulières ni aux situations extraordinaires. 3.3.5 Notion «exercices militaires» En utilisant la notion «exercices militaires», le texte de l’initiative exclu une partie des vols d’avions de combat de son champ d’application. Elle reconnaît ainsi que certains vols ne sont pas destinés à des exercices, mais à des engagements qui doi- vent rester admis. Conformément aux catégories de vols d’avions de combat établies par les Forces aériennes, soit les vols d’exercice, d’instruction, d’engagement et d’usine/d’essais, le champ d’application de l’initiative peut en principe être claire- ment défini. 3.3.5.1 Vols concernés par le champ d’application Le champ d’application de l’initiative concerne en premier lieu les vols d’instruction effectués avec des avions de combat. Ces vols sont destinés à l’instruction de base des pilotes militaires et à la reconversion technique de pilotes d’avions à hélice sur des avions à réaction. Les vols d’instruction sont donc une étape préliminaire en vue des vols d’exercice. Sont également concernés par le champ d’application de l’initiative tous les vols d’exercice qui servent à atteindre et à maintenir la disponibilité opérationnelle de tous les militaires et systèmes impliqués, et qui ont un objectif d’instruction pour les engagements. D’une part, ils permettent au pilote d’effectuer des exercices de com- bat aérien et des exercices de police aérienne (identification et accompagnement d’aéronefs). D’autre part, ils servent à entraîner la collaboration entre les pilotes, le personnel au sol, les organes de conduite et de sûreté aérienne, et de contrôler la disponibilité opérationnelle permanente des différents systèmes techniques.

E. 17
Ch. 82 du Rapport du Conseil fédéral à l’Assemblée fédérale, du 7 juin 1999, sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000; FF 1999 6903)

7240 3.3.5.2 Vols non concernés par le champ d’application Le champ d’application de l’initiative ne concerne pas les vols d’engagement. En temps de paix (ch. 3.3.4), ils comprennent les vols de surveillance du service de police aérienne, tels qu’ils sont effectués

par exemple durant le WEF. Lors de ces vols, l'avion patrouille dans un espace aérien défini et, de manière analogue aux patrouilles de police routière, il se trouve en état de disponibilité opérationnelle. Ne sont pas non plus concernés par l'initiative les vols d'engagement du service de police aérienne lorsqu'un pilote intercepte un aéronef, l'identifie et, au besoin, l'escorte. Les vols d'usine et d'essais n'entrent pas non plus dans le champ d'application de l'initiative. Ces vols, pour des raisons de sécurité, sont en effet nécessaires pour procéder à des contrôles techniques après des modifications de systèmes ou d'impor- tants travaux de maintenance. Ils sont en partie effectués par des pilotes d'essai civils. 3.3.5.3 Questions liées à la définition des différents types de vols Actuellement, les vols de surveillance du service de police aérienne sont largement combinés avec des vols d'exercice. Pour l'heure ils n'ont lieu, en principe, de manière autonome que pendant la durée du WEF. Du point de vue du service de police aérienne, cela signifie que le pilote, pendant son vol, est en état permanent de disponibilité opérationnelle. Au lieu d'une simple patrouille, il effectue simultané- ment un exercice de combat aérien. Cependant, à tout moment, on peut lui donner l'ordre d'abandonner l'exercice pour un engagement réel. Ainsi, le vol combiné de surveillance et d'exercice devient un vol d'engagement pur. Les vols d'exercice actuels sont donc une combinaison entre un vol d'exercice et un vol de surveillance, qui peut aboutir à un vol d'engagement. Ils représentent plus des deux tiers de tous les vols effectués avec des avions de combat. L'interprétation selon laquelle ces vols combinés constitueraient des vols d'enga- gement parce que le pilote se trouve en état permanent de disponibilité opération- nelle pour des missions de police aérienne, ne serait pas compatible avec le droit constitutionnel. Cela signifierait aussi que l'initiative n'aurait que peu d'effets sur presque tous les vols actuels d'exercice, puisqu'ils resteraient admis. Ainsi, les vols combinés d'exercice et de surveillance effectués par le service de police aérienne relèvent également du champ d'application de l'initiative. Lorsque ces vols ne comportent pas une partie d'exercice, qu'ils sont donc de purs vols de surveillance du service de police aérienne, ils ne relèvent pas du champ d'application de l'initiative. 3.3.6 Terme «avion de combat à réaction» Les avions de combat à réaction sont des appareils destinés à des missions de com- bat, équipés d'au moins un réacteur, et dont l'objectif est un engagement militaire armé. A cet effet, l'armée dispose actuellement de deux types d'avions: le F/A-18 (Hornet) et le F-5 (Tiger).

7241 3.3.7 Conclusion concernant le champ d'application de l'initiative Le champ d'application géographique de l'initiative ne peut pas être déterminé par la voie de l'interprétation. Les zones de détente touristiques devraient être déter- minées par une législation détaillée tenant compte de la répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération et les cantons. Etant donné l'état actuel des plans directeurs et des plans d'affectation, des zones principales d'entraînement de l'armée et la genèse de l'initiative, il faut partir du principe que d'importantes régions du massif alpin, où se situent les zones d'entraînement des avions militaires, seraient concernées par l'initiative. Dans la situation normale que nous connaissons actuellement, une acceptation de l'initiative signifierait une interdiction totale des vols d'instruction et d'exercice des F/A-18 et des F-5 sur ces zones. 4 Appréciation de l'initiative 4.1 Appréciation des buts de l'initiative La protection contre le bruit du trafic aérien militaire est une préoccupation digne d'intérêt. Concernant les aérodromes militaires, où se concentre le bruit de ce trafic, ce thème est récurrent depuis les années quatre-vingt. Le législateur a reconnu la nécessité d'agir en la matière et a édicté des prescriptions détaillées pour ces aéro- dromes dans la loi sur la protection de l'environnement et dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit. L'exécution de ces

prescriptions incombe à la Confédé- ration18. Le DDPS, en tant qu'autorité compétente pour tous les aérodromes mili- taires, met en œuvre des mesures d'assainissement appropriées. Les personnes concernées par ces procédures peuvent y participer en déposant des oppositions. De plus, elles peuvent recourir contre la décision d'assainissement du DDPS jusqu'au Tribunal fédéral. Concernant les vols militaires dans l'espace aérien, c'est-à-dire à l'extérieur du périmètre des aérodromes militaires, l'initiative vise une thématique qui n'est guère réglée par le droit en vigueur en matière de protection contre le bruit. Dans l'espace aérien, le bruit des vols militaires n'est que peu concentré et, en règle générale, les exercices des avions de combat se déroulent généralement qu'à partir d'une altitude de 4000 m. De plus, l'armée s'est imposée une altitude minimale de vol et une interdiction de vols supersoniques au-dessous de 10 000 m, de sorte à réduire au maximum les nuisances potentielles les plus importantes des exercices. Les expé- riences réalisées jusqu'à présent montrent que les discussions concernant le bruit du trafic aérien militaire tournent en grande partie autour aérodromes militaires. Dans le cadre de la protection du paysage, le Conseil fédéral a déjà tenu compte de certains aspects du but de l'initiative. C'est ainsi que la conception «Paysage suisse» prévoit notamment, en particulier pour l'aviation civile, de fixer des limites de décollage, d'atterrissage ou de survol, ou des objectifs spécifiques de protection de

E. 18

Art. 126, LAAM, en relation avec l'art. 41, al. 2, LPE

7242 trafic aérien pour certaines régions.19 Dans la perspective de la mise en œuvre de ces objectifs, des bases sont actuellement créées en collaboration avec le DDPS.20 Concernant le principe de l'égalité devant la loi, le but de l'initiative est probléma- tique. Les zones touristiques doivent bénéficier d'une protection privilégiée contre le bruit des avions militaires. Cela représente une inégalité de traitement qui est diffi- cile à justifier objectivement par rapport à des zones d'habitat du Plateau, très peu- plées. D'autant plus que l'initiative admettrait, voire inciterait, à déplacer les vols d'exercice interdits au-dessus des zones touristiques vers ces zones de forte popu- lation. Enfin, l'intention de l'initiative de reconnaître l'importance de l'armée en acceptant qu'elle poursuive ses engagements aériens dans le cadre de l'exécution de sa mis- sion, est louable. Toutefois, en raison des conséquences d'une acceptation de l'initiative, cela n'irait pas au-delà de l'intention (ch. 4.2.1). 4.2 Conséquences en cas d'acceptation 4.2.1 Accomplissement des missions de l'armée 4.2.1.1 Missions de l'armée et importance des exercices Les avions de combat de l'armée sont le moyen essentiel et indispensable pour garantir la protection de l'espace aérien suisse et assurer ainsi la souveraineté et la neutralité de la Suisse en toute situation. L'armée contribue ainsi largement à la réalisation d'une tâche fondamentale inscrite dans la Constitution21 et au respect des obligations internationales en matière de neutralité22. En temps de paix, en plus de garantir la souveraineté de l'espace aérien, l'armée, avec le service de police aérienne, assure aussi la sécurité de cet espace pour l'ensemble du trafic aérien. Elle permet à la Suisse de faire valoir ses droits à l'égard d'aéronefs qui pénètrent sans autorisation dans son espace aérien ou qui ne respec- tent pas les règlements et les prescriptions en vigueur. Elle est en droit de contrain- dre ces aéronefs à atterrir, au besoin sous la menace des armes23. L'armée veille également au respect de l'interdiction de vol au-dessus de certaines zones, telles qu'elles sont fixées temporairement pour des raisons de sécurité lors de grands événements (p. ex. le WEF)24, et à la crédibilité, la surveillance et l'imposition d'interdictions et de limitations de survol du territoire suisse pour certains Etats

(p. ex. pendant la guerre du Golfe). En cas de guerre, les avions de combat sont le moyen principal de la défense aérienne contre un agresseur militaire.

E. 19
Objectifs 6A à 6D de la Conception «Paysage suisse», du 19 décembre 1997 (CPS)

E. 20
Mesures 6.01. 6.02 et 7.21 de la CPS

E. 21
Art. 58, al. 2, Cst., et art. 1, LAAM

E. 22
Art. 5 de la Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (RS 0.515.21)

E. 23
Art. 3bis, let. b, de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (RS 0.748.0)

E. 24
Art. 9 de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale

7243 L'armée ne peut accomplir ses missions que si la disponibilité opérationnelle de toutes les personnes et de tous les systèmes impliqués est garantie en permanence. Cela signifie que les pilotes des avions de combat de l'armée doivent maîtriser toute la gamme des missions aériennes, de l'interception d'aéronefs civils aux combats aériens contre des avions ennemis. A cet effet, ils doivent pouvoir effectuer des manœuvres avec des vols d'exercice en nombre suffisant et dans des conditions réelles, soit les conditions topographiques et météorologiques du pays montagneux qu'est la Suisse. De plus, la disponibilité opérationnelle requiert que le personnel au sol maîtrise également les procédures de préparation des avions de combat, que le commandement et la conduite des engagements avec les systèmes militaires de conduite soient garantis et que la collaboration avec les organes civils de la sûreté aérienne fonctionne. Les vols d'exercice permettent de s'entraîner, de maîtriser et de coordonner l'ensemble de ces éléments. Les simulateurs ne peuvent couvrir qu'une partie de cet éventail et ne sont donc pas en mesure de remplacer les vols d'exercice. 4.2.1.2 Exercices militaires au-dessus de la Suisse En raison de l'évolution du trafic aérien civil, les zones d'entraînement militaires ont été continuellement réduites au cours des dernières décennies (de 4300 km2 entre 1994 et 2005). De plus, dans la plupart des zones d'entraînement, les altitudes minimales ont été rehaussées de 3000 m à 3965 m depuis 1965. Pour s'entraîner avec ses avions de combat, l'armée dispose de deux secteurs principaux d'exercice au-dessus des Alpes et d'un secteur transfrontalier commun avec la France. Les deux secteurs dans les Alpes n'ont plus qu'une surface indispensable pour un entraîne- ment crédible au combat aérien. Dans le Jura, le secteur d'entraînement ne peut être judicieusement utilisé qu'en commun avec l'espace aérien limitrophe de la France. Les zones de détente touristiques, au sens de l'initiative, doivent être définies par le biais d'une législation détaillée (ch. 3.3.3.4). Conformément aux délimitations géographiques actuelles dans les plans directeurs cantonaux, notamment dans ceux des Grisons, du Jura, de Saint-Gall et du Valais, on peut affirmer que l'initiative aurait pour effet de limiter fortement les deux secteurs principaux d'entraînement au-dessus des Alpes. Viendraient

également s’y ajouter des limitations supplémen- taires, notamment au-dessus des secteurs du canton de Berne. La zone d’entraî- nement dans le nord du Jura devrait pratiquement être totalement supprimée. Ces limitations auraient pour conséquence que les secteurs d’entraînement actuels n’auraient de loin plus la taille géographique nécessaire pour des vols d’exercice avec des avions de combat. Dans l’espace aérien suisse, l’alternative serait de déplacer les secteurs d’entraîne- ment au-dessus du Plateau et du Jura. La nécessité de disposer de dimensions géo- graphiques minimales d’entraînement pour les avions de combat ne peut cependant pas être remplie en Suisse sans qu’une partie au moins de l’espace aérien au-dessus des Alpes soit utilisé. En outre, dans les cantons du Plateau et du Jura, on trouve également des zones de détente touristiques (de proximité) au sens de l’initiative. En raison de l’imbrication partielle avec le trafic aérien civil, en particulier de l’emplacement et de la dimension des couloirs aériens internationaux, la Suisse ne peut pas déplacer ses secteurs d’entraînement militaires de manière autonome. Elle ne peut le faire qu’en commun avec ses Etats partenaires des conventions inter- nationales et les organisations internationales de l’aviation civile. En raison des con-

séquences importantes sur les couloirs aériens internationaux, qui passent au-dessus de la Suisse d’ouest en est et du nord au sud, leur disponibilité à accepter de tels déplacements est plus qu’incertaine. De plus, il faudrait s’attendre à des négociations et à des procédures de mise en œuvre qui dureraient plusieurs années. Un déplace- ment des secteurs d’entraînement militaires représenterait aussi de sérieuses pertur- bations des aires de terminaux des aéroports nationaux de Genève-Cointrin et de Zurich-Kloten. Cela aurait de graves conséquences pour l’exploitation de ces aéro- ports et serait en contradiction avec l’objectif politique en matière de trafic aérien, soit une connexion aérienne optimale de la Suisse avec les centres européens et extra-européens25. Selon les estimations actuelles, l’initiative aurait ainsi pour effet d’empêcher prati- quement tout exercice crédible avec des avions de combat au-dessus de la Suisse. La disponibilité opérationnelle et, par conséquent, l’accomplissement de la mission de l’armée seraient ainsi compromis. Sans pouvoir s’exercer au-dessus de la Suisse, les pilotes ne maîtriseraient plus suffisamment les conditions topographiques et météo- rologiques spécifiques de l’espace aérien au-dessus des Alpes et des aéroports natio- naux. Par ailleurs, tous les éléments qui participent à l’engagement d’avions de combat, par exemple les organes de sûreté aérienne ou le personnel d’exploitation des aérodromes, qui sont stationnaires, n’auraient pratiquement plus aucune possi- bilité de s’entraîner en Suisse dans des conditions proches de la réalité.

4.2.1.3 Alternatives aux exercices au-dessus de la Suisse

La disponibilité opérationnelle globale exige aussi la maîtrise des aptitudes au vol de nuit et au vol à basse altitude. Pour ces exercices, l’armée réalise des campagnes d’entraînement à l’étranger, notamment pour des questions de protection contre le bruit. A cet effet, la Suisse a conclu des accords bilatéraux en matière d’instruc- tion26. Un transfert de l’ensemble des exercices à l’étranger signifierait qu’un dérou- lement permanent des exercices à l’étranger devrait être organisé, au détriment des campagnes d’entraînement ponctuelles. Cette alternative ne serait pas réaliste. Les engagements du service de police aérienne au-dessus de la Suisse devraient toujours être assurés. Cela nécessiterait notamment la présence permanente en Suisse du personnel, des infrastructures et des systèmes de conduite et de transmission correspondants. Le même personnel tech- nique, ainsi que des systèmes identiques de conduite et de transmission, seraient nécessaires pour les activités permanentes d’une instruction à l’étranger. Ces moyens ne seraient pas disponibles pour les deux champs d’engagement. Compte tenu des coûts qu’ils impliqueraient, leur mise à disposition serait

peu probable. Le transfert des entraînements des avions de combat à l'étranger impliquerait, en outre, la disponibilité des Etats partenaires à assumer le bruit des avions que la Suisse ne veut pas infliger à sa population. Les conventions actuelles en matière d'instruction avec des Etats étrangers se fondent en règle générale sur le principe de

E. 25

Cf. Rapport du Conseil fédéral, du 10 décembre 2004, sur la politique aéronautique de la Suisse (FF 2005 1655)

E. 26

Voir à ce sujet les divers traités et conventions avec l'Allemagne (RS 0.512.113.62), l'Autriche (RS 0.512.116.3), la France (RS 0.512.134.91), la Grande-Bretagne (RS 0.512.136.71), l'Italie (RS 0.512.145.41), la Norvège (RS 0.512.159.81) et les Pays-Bas (RS 0.512.163.61)

7245 la réciprocité. Ainsi, des forces aériennes étrangères effectuent occasionnellement des vols d'entraînement au-dessus de la Suisse, en commun avec nos forces aérien- nes. Ces vols représentant manifestement des exercices militaires au sens de l'initiative, cette possibilité de réciprocité n'existerait plus. Avant de songer à un transfert complet des vols d'exercice militaires à l'étranger, la question se poserait de savoir si les Etats partenaires seraient disposés à accorder à la Suisse les possi- bilités d'exercices actuels sans faire valoir un droit de réciprocité. Pour le moins, d'autres contreparties devraient être accordées. Vu ce qui précède, il ne serait pas réaliste de procéder à un tel transfert des exerci- ces. 4.2.1.4 Conséquences sur l'accomplissement des missions de l'armée En cas d'acceptation de l'initiative, et dans le contexte actuel, l'armée perdrait la possibilité d'effectuer des exercices crédibles dans notre espace aérien dans la pers- pective de l'accomplissement de l'ensemble de ses missions. La disponibilité opé- rationnelle des éléments impliqués dans l'engagement d'un avion de combat ne serait plus garantie. Elle ne pourrait pas être maintenue avec des vols de surveillance du service de police aérienne ou exclusivement au travers d'options telles que les entraînements au simulateur ou un plus grand nombre d'exercices à l'étranger. La Suisse ne serait donc plus en mesure de garantir globalement la souveraineté de son espace aérien. Elle ne pourrait plus accomplir sa mission constitutionnelle visant à garantir la souveraineté de la Suisse et ses obligations internationales en tant qu'Etat neutre (ch. 4.2.1.1). La Suisse perdrait aussi la possibilité de faire valoir ses droits, garantis sur le plan international, pour la sécurité de l'espace aérien. En effet, elle ne pourrait plus contraindre à atterrir sous la menace du recours aux armes les aéronefs qui auraient illicitement pénétré dans notre espace aérien. En dernier res- sort, et en raison d'un manque de disponibilité opérationnelle, la Suisse perdrait aussi la capacité de contrôler et de protéger des zones temporaires d'interdiction de survol, notamment à l'occasion du WEF, ou de surveiller et d'imposer des interdic- tions ou des limitations de survol de la Suisse à l'égard de parties en conflit. Il dépend de la législation d'exécution détaillée (ch. 3.3.7) de savoir si l'armée pourrait, éventuellement, encore accomplir certains éléments de sa mission actuelle de sauvegarde de la souveraineté de l'espace aérien. 4.2.2 Conséquences sur la répartition constitutionnelle des compétences En cas d'acceptation de l'initiative, le principe de l'égalité des prescriptions de la Constitution devrait être respecté. Cela signifie que le droit constitutionnel en vigueur et la nouvelle prescription devraient former un tout et que l'ensemble des dispositions devraient être interprétées sur un même pied d'égalité, puisque la Cons- titution ne procède à aucun ordre de classification. Le

nouvel article de la Constitu- tion serait inséré à la suite des dispositions relatives à la protection de l'environne- ment et avant celles concernant l'aménagement du territoire. Cette insertion et le titre «protection contre le bruit» indiquent que cette disposition doit être considérée

7246 comme une lex specialis en application de l'art. 74, Cst., et, par conséquent, qu'elle relèverait de la compétence de la Confédération en matière de protection de l'environnement. Avec l'aménagement du territoire, l'initiative touche une prérogative dévolue aux cantons et dont la Confédération ne s'occupe que dans le cadre de sa compétence de législation de base.27 En touchant au domaine militaire et à celui du trafic aérien, l'initiative aborde d'autres compétences de la Confédération.28 Elle ne modifierait en rien la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. L'interface entre le domaine militaire et celui de l'aménagement du territoire est actuellement réglé de sorte que les délimitations des cantons en matière d'amé- nagement du territoire ne soient contraignantes pour la Confédération que si elles ne représentent pas un obstacle disproportionné à l'accomplissement des tâches de défense nationale.29 On évite ainsi que les cantons, par des délimitations inappro- priées, empêchent la Confédération d'exercer ses compétences dans le domaine militaire. En cas d'acceptation de l'initiative, la Confédération, sur la base de sa compétence en matière de protection de l'environnement et de sa compétence de base en matière d'aménagement du territoire, pourrait exercer une influence sur l'application de la nouvelle disposition constitutionnelle. Toutefois, la délimitation géographique de zones de détente touristiques, sur la base des directives de la Confédération, resterait de la compétence des cantons. En cas d'acceptation de l'initiative, les aménagements du territoire auraient ainsi des conséquences directes sur des domaines de compétence de la Confédération. 4.2.3 Conséquences sur l'économie publique 4.2.3.1 Infrastructures et systèmes militaires Les conséquences de l'initiative sur les infrastructures et les systèmes militaires dépendent du champ d'application définitif de l'initiative et des possibilités qui restent à l'armée pour accomplir ses missions (ch. 4.2.1.4). Elles ne peuvent donc pas être évaluées avec précision. D'un point de vue actuel, partant du champ d'application général (ch. 3.3.7), il faut s'attendre à ce qu'une partie de la flotte des avions de combat doive être mise hors service. Il serait dès lors inévitable de réduire également le nombre des aérodromes militaires. Compte tenu de la genèse de l'initiative (ch. 2.2), Meiringen et Sion seraient directement concernés. Une telle suppression de systèmes et d'infrastruc- tures signifierait également la suppression de plusieurs centaines d'emplois et de places d'apprentissage. Dans les régions concernées, des investissements de cons- truction de l'ordre de plusieurs millions de francs par année seraient également supprimés.

E. 27
Art. 75, al. 1, Cst.

E. 28
Art. 60, al. 1, et art. 87, Cst.

E. 29
Art. 126, al. 3, LAAM

7247 4.2.3.2 Tourisme Si l'initiative est acceptée, aucun vol d'exercice d'avions de combat ne pourrait plus avoir lieu au-dessus de zones de détente touristiques. Toutefois, des vols d'engage- ment seraient toujours possible. A priori, ces zones ne seraient donc pas

totalement à l’abri du bruit des avions. Le nombre de vols dépendrait de la possibilité de l’armée de continuer à remplir certains éléments de ses missions actuelles (ch. 4.2.1.4). La compétitivité touristique dépend de différentes conditions générales30. En rela- tions avec celles-ci, le bruit des avions militaires ne peut avoir une influence déter- minante sur le développement touristique d’une région que dans un contexte spéci- fique. En règle générale, la plupart des vols d’avions militaires au-dessus de zones touristiques ont lieu à une altitude supérieure à 4000 m et sous une forme peu concentrée puisque les pilotes, en fonction de leur mission, sont libres de choisir leur itinéraire dans le secteur d’entraînement. Un abandon total des vols d’exercice, et par conséquent du bruit qu’ils occasionnent, n’aurait guère d’influence durable sur le développement touristique des zones survolées, puisque l’initiative ne prévoit pas une interdiction générale de vol. Une influence du bruit des jets militaires sur le tourisme ne peut intervenir que là où ce bruit connaît une certaine concentration. Cela pourrait éventuellement être le cas pour les régions de Meiringen et de Sion. Cependant, ces aérodromes sont depuis des décennies utilisés comme bases d’avions à réaction. Comparativement aux années quatre-vingt, le nombre de décollages et d’atterrissages a régressé de près de moitié. Depuis toujours, l’armée est en contact avec les organisations touristiques régionales et elle tient compte, dans la mesure du possible, de la haute saison touris- tique lors de la planification des vols. Jusqu’à présent, rien n’indique que les vols militaires aient eu une influence négative importante sur le développement de ces régions. On peut donc se demander si la disparition du bruit des jets militaires au-dessus de ces régions aurait un effet déterminant sur leur développement touris- tique. 4.2.4 Conséquences en rapport avec le droit international En cas d’acceptation de l’initiative, la Suisse ne pourrait plus assumer globalement ses obligations internationales, ni faire valoir ses droits (ch. 4.2.1.1 et 4.2.1.4). En renonçant, même partiellement, à sa capacité d’assurer sa souveraineté et sa neutra- lité, et de garantir la sécurité dans son espace aérien, la Suisse donnerait un signal contraire à l’importance donnée à la sécurité dans le contexte international. Compte tenu des exigences actuelles de sécurité lors de grands événements internationaux, la Suisse, privée de sa capacité de protéger son espace aérien, serait remise en question pour l’organisation de grandes manifestations sportives ou de conférences interna- tionales.

E. 30

Cf. message du 20 septembre 2002 relatif à l’amélioration de la structure et de la qualité de l’offre dans le domaine du tourisme suisse (FF 2002 6655)

7248 La collaboration transfrontalière revêt aussi une grande importance pour assurer la sûreté de l’espace aérien contre des menaces aériennes non-militaires31. En raison de sa situation géographique, la Suisse est un partenaire important sur le plan interna- tional. Depuis le Sommet du G8 à Evian, en 2003, et les Jeux olympiques de Turin, en 2006, notre pays dispose d’une bonne expérience en matière de collaboration bilatérale transfrontalière, et il a conclu des accords avec certains pays voisins à cet effet32. Renoncer à la capacité de former les pilotes de jets militaires en Suisse et d’y exercer la protection de l’espace aérien aurait de graves conséquences sur la crédibi- lité et la fiabilité de notre pays. Dans ces domaines, nous dépendrions de la bonne volonté d’Etats étrangers et pourrions même être contraints, à l’avenir, de laisser à des forces aériennes étrangères le soin d’assurer la sécurité de l’espace aérien trans- frontalier. 4.3 La position du Conseil fédéral La compétence de garantir la souveraineté de notre espace aérien est une aptitude essentielle de l’armée, grâce à laquelle la Suisse peut assurer et affirmer sa souverai- neté et sa neutralité

dans toutes les situations. En temps de paix, cette aptitude est d'une importance primordiale compte tenu du trafic aérien civil très intense au-dessus de la Suisse, des menaces terroristes et, partant, des exigences accrues de sécurité pour de grandes manifestations, par exemple le championnat d'Europe de football 2008, organisé conjointement par la Suisse et l'Autriche. En cas de conflit, il est notoire qu'une bonne protection du territoire ne peut être assurée qu'en liaison avec la capacité de défendre l'espace aérien. Pour le Conseil fédéral, il est dès lors indispensable que l'armée puisse, à l'avenir, continuer d'assumer sa mission de protection de l'espace aérien et qu'elle dispose pour cela des conditions nécessaires. En comparaison internationale, les pilotes suisses de F/A-18 effectuent un nombre de vols bien plus faible que leurs collègues étrangers. Les vols actuels ne couvrent que le besoin minimal nécessaire pour atteindre et maintenir la disponibilité opéra- tionnelle. L'initiative veut interdire une grande partie de ces vols d'exercice. On peut retenir en sa faveur qu'elle veut continuer à rendre possible des engagements de l'armée et à autoriser des exercices en-dehors des zones de détente touristiques. Toutefois, les conséquences d'une acceptation de l'initiative aboutiraient à ce que l'armée ne puisse pratiquement plus effectuer de vols d'exercice dans l'espace aérien suisse. Elle perdrait ainsi l'aptitude à sauvegarder la souveraineté de l'espace aérien (ch. 4.2.1.4). C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative. Bien que le Conseil fédéral reconnaisse la demande de l'initiative visant à une protection du bruit des avions militaires, il est d'avis que les prescriptions actuelles, notamment celles de la loi sur la protection de l'environnement, de la loi sur la

E. 31

Cf. le Message, du 31 août 2005, concernant l'Accord entre la Suisse et l'Italie relatif à la coopération en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires (FF 2005 5105)

E. 32

Accord du 26 novembre 2004 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires (RS 0.513.234.91), Accord du 31 janvier 2006 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République italienne relatif à la coopération en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires (RS 0.513.245.41)

7249 protection de la nature et du paysage33 et de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, comportent les règles et les instruments nécessaires pour pouvoir assurer une protection suffisante contre ce bruit. Dans le passé, l'armée a pris de nombreuses mesures pour réduire le bruit de ses appareils, par exemple: transfert à l'étranger d'exercices particulièrement bruyants; utilisation maximale de simulateurs; altitudes de vol minimales et limitations de vitesse; vols supersoniques uniquement au-dessus de 10 000 m; horaires de vols clairement réglés, très restrictifs par rapport aux horaires habituels de l'aviation civile (en semaine, de 8 h à 12 h, et de 13 h 30 à 17 h, le lundi uniquement à partir de 10 h); pour chaque aérodrome, des géométries de vol et des procédures de décollage et d'atterrissage individualisées. De plus, l'armée est en dialogue constant avec les autorités et les organisations de tourisme locales, et elle tient compte de leurs besoins dans la mesure du possible. C'est ainsi, par exemple, que les travaux d'entretien des pistes sont en général prévus pendant la haute saison touristique et que les cours des Forces aériennes sont effectués en-dehors de cette haute saison, de sorte que le moins de bruit possible émane des

aérodromes militaires pendant les périodes importantes pour le tourisme. Le Conseil fédéral est conscient que les multiples intérêts, notamment en ce qui concerne les aérodromes militaires, ne peuvent pas toujours être pris en considé- ration malgré les efforts consentis. Dans ce contexte, la législation actuelle offre la possibilité de pondérer les intérêts et permet ainsi à l'armée de continuer à accomplir sa mission. Cette réglementation est applicable au cas particulier et doit donc être préférée à l'interdiction absolue visée par l'initiative. Enfin, l'initiative doit être rejetée pour ses conséquences sur l'économie publique. Elle aboutirait à une perte de places de travail dans l'armée, en priorité dans les régions d'implantation des aérodromes militaires, et priverait simultanément ces régions d'importants investissements annuels. 5 Conclusions Pour l'heure, le Conseil fédéral conclut ce qui suit: – la Suisse ne pourrait plus sauvegarder la souveraineté de son espace aérien et garantir ainsi globalement la souveraineté et la neutralité du pays, parce que l'initiative entraverait considérablement la disponibilité opérationnelle de l'armée; – la disponibilité de l'armée serait considérablement entravée parce que l'ini- tiative n'autoriserait plus d'exercices fiables avec des avions de combat. La Suisse ne disposerait plus de secteurs d'entraînement suffisants et un trans- fert à l'étranger ne constituerait pas d'alternative réaliste; – la demande de l'initiative est suffisamment prise en compte par la législation en vigueur et par les mesures mises en œuvre. Le Conseil fédéral propose aux Chambres de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «Contre le bruit des avions de combat à réaction dans les zones touristiques».

E. 33

Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451)

7250

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant l'initiative populaire «Contre le bruit des avions de combat à réaction dans les zones touristiques» In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2006 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft

E. 38

Cahier Numero Geschäftsnummer 06.073 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 26.09.2006 Date Data Seite 7231-7250 Page Pagina Ref. No 10 139 908 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.