

98.061

**Message  
relatif à l'initiative populaire fédérale «Pas d'hydravions  
sur les lacs suisses!»**

du 21 septembre 1998

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous adressons le message relatif à l'initiative populaire «Pas d'hydravions sur les lacs suisses!» et vous proposons de la soumettre au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

Le projet d'arrêté fédéral correspondant se trouve en annexe.

Simultanément, vous recevez – à titre de contre-projet – la proposition de modification de l'article 36 de la loi sur l'aviation.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 septembre 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*Une initiative populaire intitulée «Pas d'hydravions sur les lacs suisses!» a été déposée par un comité réunissant des représentants des fondations Helvetia nostra et Franz Weber. Faisant valoir notamment des motifs écologistes, elle a pour objectif d'interdire ce genre d'aéronefs sur toutes les eaux publiques du pays.*

*Précisons d'emblée qu'il y a très peu d'hydravions en Suisse, puisque trois appareils seulement y sont immatriculés. Un seul hydro-aérodrome existe depuis des décennies sur le lac de Zurich, au large de Lachen. Son exploitation n'a jamais donné lieu à une réclamation quelconque. Les décollages et atterrissages sur les eaux publiques sont d'ailleurs soumis à autorisation. Selon un examen rétrospectif des atterrissages en campagne sur les eaux publiques, une seule autorisation a été délivrée en moyenne par année à cette fin, outre l'autorisation générale annuelle dont bénéficie l'exploitant de l'hydro-aérodrome de Wangen-Lachen.*

*Tant en ce qui concerne l'autorisation des hydro-aérodromes que des atterrissages en campagne sur les eaux publiques, le droit actuel garantit une procédure au cours de laquelle les aspects écologiques sont largement pris en compte. Les atterrissages en campagne sur les eaux publiques ne peuvent en outre être autorisés qu'avec l'approbation du canton touché, qui a en fait la possibilité d'interdire les hydravions sur ses lacs.*

*Une interdiction générale serait disproportionnée dans l'optique de la situation actuelle et de la législation en vigueur. Le Conseil fédéral recommande donc de rejeter l'initiative populaire.*

*A titre de contre-projet, le présent message soumet à votre approbation une modification de l'article 36 de la loi sur l'aviation, modification qui interdit la construction de nouveaux hydro-aérodromes. Le seul hydro-aérodrome actuel – celui de Wangen-Lachen – pourrait néanmoins continuer à être exploité.*

# Message

## 1                    **Considération de forme**

### 11                   **Teneur**

Le 15 octobre 1996, l'initiative populaire «Pas d'hydravions sur les lacs suisses!» a été déposée par un comité formé de représentants des fondations Helvetia nostra et Franz Weber. Sa teneur est la suivante:

La constitution fédérale (cst.) est complétée comme il suit:

*Art. 37<sup>quater</sup> (nouveau)*

L'utilisation des eaux publiques par des hydravions est interdite, sauf en cas de détresse.

### 12                   **Aboutissement**

Par décision du 26 mars 1997, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative «Pas d'hydravions sur les lacs suisses!», déposée le 15 octobre 1996, avait abouti avec 108 060 signatures valables (FF 1997 II 687).

### 13                   **Délai d'examen**

Selon l'article 29, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), en liaison avec l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'ordonnance du 26 février 1997 sur l'entrée en vigueur de la modification de la loi fédérale sur les droits politiques, le message du Conseil fédéral doit être présenté à l'Assemblée fédérale dans un délai de deux ans à compter du dépôt de l'initiative, c'est-à-dire d'ici au 15 octobre 1998. Dans les quatre ans à compter de ce dépôt, l'Assemblée fédérale doit déclarer si elle approuve ou non l'initiative (art. 27, 1<sup>er</sup> al., LREC, en liaison avec l'art. 2, 2<sup>e</sup> al., de l'ordonnance citée plus haut), à savoir d'ici au 15 octobre 2000.

### 14                   **Validité**

#### 141                   **Unité de la forme**

Selon l'article 121, 4<sup>e</sup> alinéa, cst., une initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes mixtes ne sont pas admises.

La présente initiative «Pas d'hydravions sur les lacs suisses!» revêtant exclusivement la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, elle respecte les conditions requises quant à l'unité de la forme.

#### 142                   **Unité de la matière**

L'unité de la matière requise à l'article 121, 3<sup>e</sup> alinéa, cst., a pour but de faire en sorte qu'une initiative ne serve pas à soumettre au vote plusieurs dispositions sans

aucun lien entre elles, ce qui rendrait impossible l'expression libre et authentique d'une volonté démocratique.

L'initiative vise un objectif précis puisqu'elle tend à interdire de manière générale l'utilisation des eaux publiques par les hydravions. L'électeur pouvant dès lors aisément exprimer son opinion, l'unité de la matière est respectée.

### **143                    Compatibilité avec le droit international public**

Outre les conditions prévues dans la Constitution elle-même quant au respect de la forme et de la matière, la révision de celle-là permet de reconnaître uniquement la limite matérielle que constituent les dispositions impératives du droit international (norme *ius cogens*) (FF 1997 I 369, 453 ss). La présente initiative ne porte atteinte à aucune de celles-ci.

La Suisse n'a signé aucun accord international qui l'engage à autoriser l'utilisation de ses eaux internes par des aéronefs étrangers. Par conséquent, l'initiative est aussi valable dans l'optique du droit international public.

### **144                    Concrétisation**

Si l'initiative était acceptée, son application ne poserait probablement aucun problème insurmontable. Elle peut donc être déclarée recevable également sous l'angle de sa concrétisation.

## **2                        Genèse et but de l'initiative**

Le 31 janvier 1992, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a autorisé la création de deux hydro-aérodromes sur le lac Léman, l'un près de Lausanne, l'autre au large de Montreux. La fondation Helvetia nostra, notamment, a déposé un recours contre cette décision. Le 23 décembre 1994, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE, selon son ancien nom) l'a partiellement admis, mais la fondation ci-dessus a néanmoins déposé un deuxième recours, dans la mesure où elle n'est pas parvenue à faire valoir pleinement ses exigences. Simultanément, elle a lancé la présente initiative car elle craignait que le Conseil fédéral n'adopte la décision du DFTCE. Au mois d'août 1997, le gouvernement a – avec l'accord du DFTCE – retourné les recours rejetés au département pour que ce dernier se prononce une nouvelle fois en tenant compte des études approfondies sur les effets que pourrait avoir un hydro-aérodrome sur l'avifaune, notamment sur les oiseaux aquatiques et migrateurs qui peuplent la réserve des Grangettes, de réputation internationale. De telles études auront trait également à la question des immissions de bruit et aux effets sur la sécurité des autres usagers du lac.

L'initiative vise d'abord à empêcher la création des deux hydro-aérodromes projetés sur le lac Léman. Le principal argument invoqué est le bruit qui, selon les auteurs de l'initiative, nuirait notablement aux oiseaux aquatiques. Mais ils mentionnent aussi une menace pour la sécurité des autres usagers du lac.

### 3 Hydravions en Suisse

Il n'y a que trois hydravions immatriculés en Suisse et deux d'entre eux sont stationnés sur le seul hydro-aérodrome du pays, qui existe depuis plus de 40 ans, au large de Lachen, sur le lac de Zurich. On y enregistre quelque 230 mouvements non commerciaux par année (un mouvement = 1 atterrissage ou 1 décollage). L'exploitation s'est toujours déroulée sans aucune réclamation quelconque. Le troisième appareil est un hydravion à coque, stationné sur un aérodrome puisqu'il peut utiliser aussi les pistes normales.

L'exploitant de l'hydro-aérodrome de Lachen est en outre le seul titulaire, depuis des décennies, d'une autorisation générale, valable une année, pour des atterrissages en campagne sur les eaux publiques, lors de vols non commerciaux. Il peut ainsi se poser sur les lacs des Quatre-cantons, de Zoug, d'Aegeri et de Zurich, conformément aux obligations imposées par l'autorisation.

Six autorisations ont été accordées ces cinq dernières années pour des atterrissages en campagne lors de vols isolés.

### 4 Législation suisse

Selon l'article 36 de la loi sur l'aviation (LA; RS 748.0), le Conseil fédéral arrête les prescriptions de détail sur la création et l'exploitation des aérodromes pour avions et hydravions. Une autorisation de l'OFAC est nécessaire pour la création et l'exploitation d'un hydro-aérodrome (art. 37, 2<sup>e</sup> al., LA). Au cours de la procédure visant à accorder les autorisations de construire et d'exploiter, il y a lieu d'appliquer l'article 21 de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA; RS 748.131.1), c'est-à-dire d'examiner notamment si le projet répond aux principales exigences inhérentes à la sécurité de l'aviation, à l'aménagement du territoire ainsi qu'à la protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine.

Conformément à l'article 8, 2<sup>e</sup> alinéa, LA, les atterrissages d'aéronefs à moteur hors des aérodromes requièrent une autorisation spéciale, donnée dans chaque cas particulier ou pour un temps déterminé. Cette disposition s'applique aussi aux atterrissages sur les eaux publiques. Selon l'article 50, 1<sup>er</sup> alinéa, OSIA, l'octroi d'une telle autorisation incombe également à l'OFAC. Une autorisation ne peut cependant être accordée que si le requérant prouve que l'autorité cantonale compétente ne soulève aucune objection (art. 51 OSIA).

En étroite coopération avec les cantons, la Confédération élabore actuellement un plan sectoriel relatif à l'infrastructure aéronautique (PSIA). Il s'agit d'un instrument de planification et de coordination pour l'ensemble de l'infrastructure aéronautique à usage civil. Il devrait permettre de définir comment celle-ci peut être non seulement sauvegardée, mais encore développée, compte tenu des exigences de la planification aux échelons national, régional et local. L'actuel projet du PSIA, que le Conseil fédéral approuvera probablement à la fin de 1999, prévoit uniquement l'hydro-aérodrome de Wangen-Lachen.

### 5 Effets de l'initiative

Si l'initiative était acceptée, plus aucun hydravion ne pourrait se poser sur les lacs suisses, sauf en cas de détresse. Il faudrait annuler les quelques autorisations encore

valables pour des atterrissages en campagne sur les eaux publiques et l'hydro-aérodrome sis près de Lachen devrait être supprimé; plus aucun autre ne serait admis.

## **6 Relation avec le droit européen**

Le droit communautaire ne contient pas de réglementation particulière sur les hydravions ni d'obligations de créer des infrastructures pour ce type d'aéronef. L'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie appliquent aux hydravions une réglementation semblable à la nôtre. Ils font aussi une distinction entre les hydro-aérodromes soumis à autorisation et les atterrissages en campagne sur les eaux publiques. Toutefois, aucun pays limitrophe n'a prononcé d'interdiction générale.

## **7 Conclusions et proposition**

Depuis des décennies, le service de vol assuré par hydravion est extrêmement modeste en Suisse. Le seul hydro-aérodrome existant, autorisé en 1954 déjà, n'a jamais donné lieu à une réclamation quelconque, ce qui dément les craintes des auteurs de l'initiative. En outre, il n'existe aujourd'hui qu'une seule autorisation générale valable pour des atterrissages en campagne sur les eaux publiques; délivrée il y a longtemps, elle doit être renouvelée chaque année. Elle permet d'atterrir sur une partie des lacs de Suisse centrale et orientale. Quant aux autres atterrissages en campagne sur les eaux publiques, un examen rétrospectif montre qu'en moyenne une seule autorisation a été délivrée par année.

Le droit aérien contient déjà de nombreuses dispositions spécifiques qui, tant en ce qui concerne les hydro-aérodromes que les autorisations pour des atterrissages en campagne, garantissent une procédure tenant largement compte des aspects environnementaux. Selon la législation actuelle, les atterrissages sur les eaux publiques ne peuvent être autorisés qu'avec l'approbation du canton concerné. Celui-ci peut donc en fait les interdire sur ses lacs.

Le PSIA offre en outre à la Confédération l'instrument qui lui permet de poursuivre une politique ayant un caractère obligatoire pour les services fédéraux, mais tout en tenant compte des divers intérêts en présence. Le projet de plan sectoriel montre que la Confédération prend au sérieux les arguments avancés par les auteurs de l'initiative quant à l'environnement et à l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, les pays voisins appliquant les mêmes règles que nous, une interdiction générale des hydravions en Suisse ne pourrait empêcher ces derniers de se poser sur la surface étrangère des lacs frontaliers.

Etant donné la situation et la législation actuelles, une interdiction générale serait disproportionnée. Le Conseil fédéral estime dès lors que l'initiative «Pas d'hydravions sur les lacs suisses!» doit être rejetée.

## **8 Modification de la loi sur l'aviation**

### **81 Contre-projet indirect**

Selon l'article 121, 6<sup>e</sup> alinéa, est., l'Assemblée fédérale peut élaborer un projet distinct et le soumettre à la votation en même temps que celui qui émane de

l'initiative populaire. Il doit cependant porter sur la même matière constitutionnelle (art. 27, 3<sup>e</sup> al., LREC). Lorsque les Chambres renoncent à l'élaborer tout en décidant soit de modifier, soit de promulguer une loi fédérale, on parle de contre-projet indirect.

## **82                    Nouvel article 36, 2<sup>e</sup> alinéa, LA (projet)**

L'initiative a pour objectif d'interdire aux hydravions de se poser sur toutes les eaux publiques du pays, sauf en cas de détresse. Si elle était acceptée, elle devrait être suivie à la lettre, ce qui empêcherait tout atterrissage non seulement sur les hydro-aérodromes, mais encore en campagne, sur d'autres plans d'eau. Le nouvel article 36, 2<sup>e</sup> alinéa, LA répond partiellement à une telle exigence puisqu'il limite à une seule unité le nombre d'hydro-aérodromes, à savoir celui de Wangen-Lachen. Si ce dernier devait être abandonné, il n'existerait plus aucune installation de ce genre en Suisse. La procédure applicable aux atterrissages en campagne sur les eaux publiques n'étant pas touchée par la modification de la loi, ceux-ci resteraient possibles moyennant une autorisation de l'OFAC et l'accord du canton intéressé. La modification proposée est en conformité avec le message relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans (cf. FF 1998 2317).

Le Conseil fédéral part de l'idée que les auteurs de l'initiative s'appuieront sur le contre-projet pour la retirer.

## **83                    Consultation**

La modification légale, telle qu'elle est proposée, n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation étant donné qu'elle n'a pas une portée considérable.

## **84                    Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

La modification de la loi, telle qu'elle est proposée ici, n'a aucune répercussion quant aux finances ou au personnel.

## **85                    Programme de la législature**

La modification de la loi sur l'aviation n'a pas été annoncée dans le rapport sur le programme de la législature car il s'agit d'un contre-projet à une initiative populaire.

## **86                    Relation avec le droit européen**

Comme nous l'avons déjà souligné au chiffre 6, le droit communautaire ne contient pas de réglementation particulière sur les hydravions ni d'obligation de créer des infrastructures pour ce type d'aéronef.

Le projet découle de la loi sur l'aviation, qui repose elle-même sur les articles 36 et 37<sup>er</sup> cst.

40204

# Arrêté fédéral concernant l'initiative «Pas d'hydravions sur les lacs suisses!»

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
après examen de l'initiative populaire «Pas d'hydravions sur les lacs suisses!»  
déposée le 15 août 1996<sup>1</sup>;  
vu le message du Conseil fédéral du 21 septembre 1998<sup>2</sup>,  
*arrête:*

## Article premier

<sup>1</sup> L'initiative populaire «Pas d'hydravions sur les lacs suisses!» est valable; elle est soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> Elle a la teneur suivante:

*Art. 37<sup>quater</sup> (nouveau)*

L'utilisation des eaux publiques par des hydravions est interdite, sauf en cas de détresse.

## Art. 2

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

40204

<sup>1</sup> FF 1997 II 687

<sup>2</sup> FF 1998 4898

**Loi fédérale  
sur l'aviation  
(LA)**

*Projet*

**Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 21 septembre 1998<sup>1</sup>,  
arrête:*

**I**

La loi fédérale du 21 décembre 1948<sup>2</sup> sur l'aviation est modifiée comme suit:

*Art. 36*

I. Aérodrome  
1. Compétence,  
hydro-aérodromes

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral arrête les prescriptions de détail sur la construction et l'exploitation des aérodromes.

<sup>2</sup> La construction de tout nouvel hydro-aérodrome est interdite.

**II**

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

40204

<sup>1</sup> FF 1998 4898  
<sup>2</sup> RS 748.0

## **Message relatif à l'initiative populaire fédérale «Pas d'hydravions sur les lacs suisses!» du 21 septembre 1998**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.061
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.12.1998
Date	
Data	
Seite	4898-4907
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 653

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.