

Feuille Fédérale

Berne, 11 octobre 1976 128^e année Volume III

N° 40

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

76.078

Message

concernant l'initiative populaire contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur

Du 8 septembre 1976

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire «contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur» au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

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

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

Berne, le 8 septembre 1976

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Gnägi

Le Chancelier de la Confédération,
Huber

Aperçu

L'initiative populaire «contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur» demande en substance qu'une détoxication massive des gaz d'échappement émis par les véhicules à moteur soit réalisée pour le 1^{er} janvier 1977. Les valeurs limites, qui sont fixées numériquement dans l'initiative, correspondent largement à celles que, selon notre rapport du 20 novembre 1974 sur les gaz d'échappement et le bruit des véhicules à moteur, nous vous proposons d'atteindre pour 1982. Une mise en vigueur immédiate ou accélérée des prescriptions envisagées aurait des conséquences fâcheuses pour la politique commerciale de la Suisse, pour les entreprises de la branche automobile et l'industrie d'exportation. En outre, des dispositions détaillées, telles que les prévoit l'initiative, ne sauraient être insérées dans la constitution fédérale. Nous sommes résolus à obtenir la même amélioration de l'hygiène de l'air – certes un peu plus tard – mais sans les suites fort graves que ne manquerait pas d'entraîner l'initiative. Les bases constitutionnelles et légales existent déjà pour régler ce problème par voie d'ordonnance. L'initiative doit donc être rejetée, sans contre-projet.

Message

1 L'initiative

11 Forme

Le 26 septembre 1974, le Comité de travail pour une Suisse propre, à Saint-Gall, a déposé sous la forme d'un projet élaboré de toutes pièces une initiative populaire «contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur», appelée «initiative Albatros». Par décision du 22 octobre 1974, la Chancellerie fédérale a décidé que cette initiative, munie d'une clause de retrait, avait abouti, 53 121 signatures valables ayant été recueillies; elle a désigné le texte allemand comme déterminant.

12 Texte

L'initiative a la teneur suivante:

L'article 24^{septies}, 1^{er} alinéa, de la constitution de la Confédération Suisse du 29 mai 1874 est complété comme il suit:

Afin de lutter contre la pollution de l'air, la Confédération édicte les dispositions suivantes:

a. En Suisse, seuls peuvent être vendus ou mis en circulation à partir du 1^{er} janvier 1977, les véhicules neufs à moteur à essence dont les gaz d'échappement ont une teneur en substances nocives ne dépassant pas les limites ci-après:

- 7.00 grammes d'oxyde de carbone par véhicule et kilomètre parcouru
- 0.35 gramme d'hydrocarbures par véhicule et kilomètre parcouru
- 0.60 gramme d'oxyde d'azote par véhicule et kilomètre parcouru.

Les constructeurs doivent garantir que leurs véhicules resteront, pendant toute la durée de marche, conformes à ces prescriptions, pourvu que ces véhicules et leurs moteurs soient entretenus et exploités correctement. Pour fixer la durée d'un moteur, on prendra 100 000 kilomètres pour base.

b. A partir du 1^{er} janvier 1978, les véhicules à moteur à essence déjà utilisés et immatriculés en Suisse devront être équipés de manière que la teneur en substances nocives des gaz d'échappement puisse être réduite au minimum selon les moyens techniques disponibles après 1976.

c. Tous les véhicules pourvus d'un moteur Diesel et nouvellement mis en circulation en Suisse à partir du 1^{er} janvier 1977 seront soumis à des dispositions limitant l'émission d'hydrocarbures, d'oxyde de carbone et d'azote.

- d. Les dispositions limitant l'émission de fumée par les véhicules à moteur Diesel et les mesures de contrôle prises à cet égard seront progressivement rendues plus sévères à partir du 1^{er} janvier 1976 pour tous les véhicules suisses ou étrangers à moteur Diesel circulant dans le pays.
- e. Les motocyclettes et bicyclettes à moteur immatriculées en Suisse, mises en circulation à partir du 1^{er} janvier 1978, seront soumises à des limites quantitatives d'émission.

13 Concordance des textes allemand et français

La traduction française du texte original allemand doit être corrigée comme il suit:

sous lettre a, après la phrase introductive, lire:

– 7.00 grammes de *monoxyde* de carbone par . . .

sous lettre c, avant-dernière ligne, lire:

. . . l'émission d'hydrocarbures, *de monoxyde de carbone et d'oxyde d'azote*.

Pour respecter la terminologie utilisée dans toute la législation sur la circulation routière, il convient de modifier de la manière suivante:

– *La lettre c* (début): Tous les véhicules pourvus d'un moteur Diesel et *mis en circulation pour la première fois* en Suisse . . .

– *la lettre e* (début): *les motocycles et cyclomoteurs* immatriculés . . . (remplacer dans la suite les féminins par des masculins).

2 Situation initiale sur le plan constitutionnel

L'article 37^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale est ainsi conçu:

«La Confédération peut édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles». Cette disposition donne incontestablement à la Confédération la compétence de limiter les émissions de gaz provenant des véhicules à moteur et de fixer des normes précises à cet effet. Aussi en a-t-elle réellement fait usage (cf. ch. 3). Cette compétence constitutionnelle de la Confédération est complétée par le nouvel article 24^{septies}, 1^{er} alinéa, dont la teneur est la suivante: «La Confédération légifère sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes qui leur sont portées. En particulier, elle combat la pollution de l'air et le bruit». L'article 24^{septies} va plus loin que l'article 37^{bis} de la constitution puisqu'il oblige la Confédération à combattre la pollution de l'air (et le bruit). Le droit et le devoir de la Confédération de prendre des mesures contre la pollution de l'air causée par les véhicules à moteur figurent donc déjà dans la constitution fédérale.

3 Prescriptions en vigueur

La loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR) (RS 741.01) contient dans son article 8, 1^{er} et 2^e alinéas, les dispositions suivantes:

¹ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur la construction et l'équipement des véhicules automobiles et de leurs remorques.

² Il prend à cet égard les mesures indiquées en vue de sauvegarder la sécurité de la circulation et d'empêcher le bruit, la poussière, la fumée, l'odeur ainsi que les autres effets nuisibles ou incommodants qui résultent de l'emploi des véhicules.

En substance, cette disposition nous donne la compétence d'édicter des prescriptions semblables à celles que l'initiative veut insérer dans l'article constitutionnel dont elle propose l'adoption.

En vertu de l'article 8 LCR, nous avons, dans l'ordonnance du 27 août 1969 sur la construction et l'équipement des véhicules routiers (OCE), limité à 4,5 pour cent la teneur volumétrique du monoxyde d'azote émis par les moteurs à essence au régime du ralenti (annexe 3 OCE) et ordonné la reconduction des vapeurs et des gaz provenant du carter dans les chambres de combustion (art. 21 OCE). Des valeurs limites ont été fixées pour la fumée émise par les véhicules équipés d'un moteur Diesel.

Au cours de l'été 1973, la Suisse a adhéré à l'accord international conclu le 20 mars 1958 sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe (ECE), accord concernant «l'adoption de conditions uniformes d'homologation et la reconnaissance réciproque de l'homologation des équipements et pièces de véhicules à moteur». En même temps, elle a déclaré applicable le règlement n° 15 de l'ECE, qui est annexé à l'accord et porte le titre «Prescriptions uniformes relatives à l'homologation des véhicules équipés de moteurs à allumage commandé en ce qui concerne les émissions de gaz polluants par le moteur». Accord et règlement permettent de reconnaître, sans nouvelle vérification (mais sous réserve de sondages), les contrôles exécutés à l'étranger par des parties contractantes selon le règlement n° 15 de l'ECE. Actuellement, ce règlement prévoit pour les composants nocifs des gaz d'échappement les mesures et limites suivantes:

- Un test sur banc d'essai à rouleau. Ce test comprend des périodes de ralenti, des accélérations faites à diverses vitesses, une circulation constante à diverses vitesses puis des accélérations. On détermine l'émission totale du monoxyde de carbone (CO) et des hydrocarbures (HC). Pour un parcours d'environ 4 km, les limites sont fixées de la manière suivante:

Pour CO: 80 à 176 g = 20 à 44 g/km

HC: 6,8 à 10,9 g = 1,7 à 2,7 g/km

(chaque fois avec gradation selon le poids du véhicule)

- Contrôle de l'émission de monoxyde de carbone au régime du ralenti. Le volume du monoxyde de carbone ne doit pas excéder 4,5 pour cent.
- La quantité des hydrocarbures qui ne sont pas réspirés par le moteur pour être brûlés doit être inférieure à 0,15 pour cent de la quantité de carburant consommée par le moteur.

4 Objectifs visés et mesures prévues selon notre rapport du 20 novembre 1974

41 Objectifs visés

C'est dans notre rapport à l'Assemblée fédérale sur les gaz d'échappement et le bruit des véhicules à moteur, du 20 novembre 1974, que nous avons fait connaître les objectifs que nous nous sommes fixés pour combattre la pollution de l'air. La charge polluante de l'environnement ne doit plus s'amplifier mais doit si possible diminuer. En outre, il faut qu'elle soit réduite partout où un excès se constate déjà. L'excès de pollution causé par les gaz d'échappement des véhicules à moteur se manifeste notamment dans les villes et sur les routes de grand transit. Il s'agit donc en priorité de réduire encore davantage la pollution de l'air causée par les véhicules automobiles (sans oublier le bruit). C'est pourquoi on étudie toutes les mesures qui permettraient d'atteindre les objectifs visés, sans que les charges imposées à l'économie nationale soient trop lourdes.

Les Chambres fédérales ont pris connaissance de ce rapport et l'ont approuvé, le Conseil des Etats à la condition que la mise en œuvre du projet soit supportable économiquement.

42 Mesures prévues

Selon le rapport mentionné, il est envisagé d'obtenir en deux étapes une diminution considérable des composants nocifs des gaz d'échappement émis par les véhicules à moteur:

Pour le *1^{er} janvier 1978*, les émissions de monoxyde de carbone et d'hydrocarbures seront limitées à 50 pour cent des valeurs ECE de 1974. La teneur limite des émissions d'oxydes d'azote sera fixée pour la première fois à 2,0 g/km (8,0 g/Test).

D'ici à 1982, les quantités expulsées de monoxyde de carbone et d'hydrocarbures ne devront atteindre que 20 pour cent des valeurs limites fixées en 1974 selon le règlement n° 15 de l'ECE. Si l'on prend en considération un véhicule construit en 1968/69, dont les gaz n'étaient pas encore détoxiqués, cela correspond à un abaissement à 10 pour cent, ce qui donne une réduction de

90 pour cent. Les émissions d'oxydes d'azote (NOx) seront réduites à 0,6 g par kilomètre (ce qui correspond à 30 % de la valeur moyenne mesurée en 1975).

Quant aux véhicules équipés d'un moteur Diesel, ils font déjà l'objet de prescriptions sur le contrôle de la fumée; en ce qui concerne les autres composants nocifs de leurs gaz d'échappement (NOx, HC, CO), il est prévu de fixer d'ici au 1^{er} janvier 1978 des valeurs limites ainsi que la date de leur entrée en vigueur.

Les prescriptions relatives aux émissions de fumée par les moteurs Diesel seront adaptées aux conditions internationales plus sévères du règlement n° 24 de l'ECE, mais nous maintiendrons la méthode de mesure actuelle. D'après les expériences faites jusqu'ici, cette manière de procéder garantit normalement un fonctionnement sans fumée visible.

Pour les motocycles, la teneur volumétrique du monoxyde de carbone mesuré au régime du ralenti sera limitée à 4,5 pour cent ou même moins à partir de 1977 et, comme pour les cyclomoteurs, l'addition d'huile au carburant ne devra pas excéder 2 pour cent. En outre, des valeurs limites entreront en vigueur le 1^{er} janvier 1978 pour les émissions de CO, de HC et, le cas échéant, de NOx.

A partir du 1^{er} janvier 1978, les émissions de monoxyde de carbone et d'hydrocarbures seront aussi limitées pour les cyclomoteurs.

Enfin, nous voulons déterminer si, en ordonnant que les anciens véhicules soient équipés de dispositifs plus efficaces, on parviendrait à diminuer les émissions de gaz nocifs.

43 Portée juridique du rapport du 20 novembre 1974

Notre rapport du 20 novembre 1974 commente les objectifs qu'on se propose d'atteindre; c'est donc un programme. Partant, il ne contient pas de prescriptions ayant force obligatoire. Celles-ci doivent être édictées par la voie normale (modification de l'ordonnance sur la construction et l'équipement des véhicules routiers), ce qui, partiellement, a déjà été fait ou est en cours de l'être. Notre programme peut être comparé à un plan financier qui, pour les autorités, ne représente qu'une ligne de conduite, tandis que seul le budget a force obligatoire. Plans et programmes doivent être constamment réexaminés et adaptés, le cas échéant, aux conditions qui se modifient; autrement dit, il faut les remanier continuellement. Il en va de même de notre rapport sur les gaz d'échappement et le bruit des véhicules à moteur. Progrès ou difficultés techniques, nouvelles conditions économiques, évolution internationale, tous ces facteurs doivent être pris en considération. Ils peuvent conduire à un nouvel examen de la situation et à une modification de la manière de procéder. Cela ne touche pas l'objectif visé par l'article 24^{septies} de la constitution fédérale, savoir la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes qui leur

sont portées par la pollution de l'air. Il s'agit uniquement de trouver le juste moyen de réaliser cet objectif. Comme nous l'avons dit, l'ordre juridique en vigueur nous donne la compétence d'édicter des prescriptions sur les gaz d'échappement des véhicules automobiles; par conséquent, il permet de les adapter de façon relativement rapide aux nouvelles circonstances.

5 Règles internationales et prescriptions étrangères

51 Règlement n° 15 de l'ECE

Les Etats suivants ont adhéré au règlement n° 15 de l'ECE ou appliquent une réglementation analogue: Australie, Autriche, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, République démocratique allemande, République fédérale d'Allemagne, Suisse, Tchécoslovaquie, Union soviétique. Pour la première fois, il a été décidé au sein de l'ECE de limiter les émissions d'oxydes d'azote à 10-16 grammes/test, autrement dit à 2,5-4,0 grammes par kilomètre. Par suite de l'opposition d'un Etat membre, l'entrée en vigueur de cette limitation, prévue d'abord pour le 1^{er} octobre 1976, a été différée. Selon toute probabilité, la nouvelle réglementation devrait entrer en vigueur en 1977. Sur proposition de la Suisse, l'ECE étudie actuellement la possibilité de rendre une nouvelle fois plus sévères les prescriptions sur les gaz d'échappement. Aucune décision n'a encore été prise. Sous ce rapport, il est donc difficile de réaliser le programme suisse dans les délais souhaités et sans en retrancher certains points.

52 République fédérale d'Allemagne

Le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a fait connaître son intention de ramener d'ici à 1980, les valeurs limites s'appliquant aux composants nocifs des gaz d'échappement à 10 pour cent de celles qui avaient été fixées en 1969 (ce qui correspondrait à l'objectif visé par la Suisse pour 1982). Il semble toutefois que, pour le moment, aucune démarche concrète n'a été entreprise dans ce sens.

53 Etats-Unis

Aux Etats-Unis, les nouvelles normes sur les gaz d'échappement, fixées le 5 mars 1975 pour l'année 1979, sont un peu plus sévères que celles que notre rapport prévoit pour 1982. Toutefois, des décisions définitives doivent encore être prises quant à une politique à long terme.

54 Japon

Le Japon applique les lois les plus sévères en ce qui concerne les gaz d'échappement. Certes, il a dû différer d'une année l'entrée en vigueur de nouvelles prescriptions relatives aux voitures importées. Les normes en vigueur dans ce pays sont plus sévères que celles qui sont prévues en Suisse pour 1978, mais un peu moins sévères comparativement à celles que nous proposons pour 1982.

6 Contenu de l'initiative et appréciation

61 Exigence a: les prescriptions sur les gaz d'échappement doivent être rendues plus sévères pour les nouvelles voitures à partir du 1^{er} janvier 1977

L'initiative demande que les prescriptions sur les gaz d'échappement soient rendues plus sévères pour les nouvelles voitures; à cet effet, il s'agirait d'abaisser considérablement, pour le 1^{er} janvier 1977, les valeurs limites du CO (7 g/km), du HC (0,35 g/km) et du NOx (0,6 g/km). Ces valeurs limites correspondent presque, pour l'essentiel, à celles que nous proposons d'introduire en 1982 (cf. tableau 1). Selon l'initiative, elles devraient toutefois entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1977 déjà.

611 Possibilité de réalisation

Il importe tout d'abord de savoir s'il est possible de réaliser ce que demande l'initiative, en tant qu'il s'agit d'un renforcement des prescriptions sur les gaz d'échappement pour le 1^{er} janvier 1977.

L'initiative populaire, présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, a été déposée le 26 septembre 1974. L'Assemblée fédérale doit décider, dans le délai de trois ans, si elle l'approuve ou non (art. 27, 1^{er} al., de la loi sur les rapports entre les conseils). Un an avant l'expiration de ce délai, nous devons présenter notre rapport et nos propositions à l'Assemblée fédérale (art. 29, 1^{er} al., de cette loi). Aucune règle de droit n'interdit au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale d'utiliser entièrement le délai qui leur est imparti et aucun promoteur d'une initiative n'est en droit d'exiger que ces délais soient écourtés pour une raison quelconque. Si l'initiative en question réclame l'entrée en vigueur de prescriptions sur les gaz d'échappement pour le 1^{er} janvier 1977, cela ne saurait entraîner, pour les autorités politiques fédérales, l'obligation d'anticiper leur décision. Il faut donc partir de l'idée que le délai imparti à l'Assemblée fédérale pour se prononcer expire le 25 septembre 1977. Le vote du peuple et des cantons pourrait avoir lieu en décembre 1977 au plus tôt. Dès lors, il est exclu que les prescriptions sur les gaz d'échappement exigées par l'initiative entrent en

Comparaison entre les exigences de l'initiative et les limites prévues dans notre rapport sur les gaz d'échappement et le bruit

Tableau 1

Date	Initiative	Date	Notre rapport sur les gaz et le bruit des véhicules à moteur
1. 1. 77 a.	Valeurs limites concernant les gaz d'échappement des voitures de tourisme: CO: 7 g/km; HC: 0,35 g/km; NOx: 0,6 g/km Ces limites sont aussi applicables aux véhicules déjà en circulation (à la condition qu'ils n'aient pas parcouru plus de 100 000 km)	1. 1. 78 1. 1. 82	Valeurs limites concernant les gaz d'échappement des voitures de tourisme ¹⁾ : CO: 12,3-27,1 g/km; HC: 0,99-1,6 g/km; NOx: 2,0 g/km Les véhicules déjà en circulation peuvent dépasser ces valeurs de 20 à 30 % Valeurs limites concernant les gaz d'échappement des voitures de tourisme ¹⁾ : CO: 4,9-10,9 g/km; HC: 0,39-0,63 g/km; NOx: 0,6 g/km
1. 1. 78 b.	Équipement des véhicules conforme à la plus récente technique de détoxification des gaz	—	Dès que seront connus des appareils efficaces, économiques et durables pouvant améliorer la composition des gaz d'échappement, nous recommanderons ou même ordonnerons de les utiliser
1. 1. 77 c.	Limitation des composants nocifs HC, CO et NOx pour les véhicules équipés d'un moteur Diesel	1. 1. 78	Indication des valeurs limites HC, CO et NOx fixées pour les véhicules équipés d'un moteur Diesel et date de leur entrée en vigueur
A partir du 1. 1. 76 d.	Diminution progressive des valeurs limites fixées pour la fumée des moteurs Diesel	1. 1. 78	Limitation de la fumée aux valeurs limites prévues par le règlement n° 24 de l'ECE (fumée à peine visible)
1. 1. 78 e.	Limitation des émissions causées par les motocycles et les cyclomoteurs	1. 1. 78	Limitation des émissions causées par les motocycles et les cyclomoteurs

¹⁾ Gradation pour 9 classes de poids

vigueur le 1^{er} janvier 1977. Mais ce serait aller trop loin que de renoncer pour cette raison à les soumettre au vote. L'initiative préconise une réglementation durable. Dire que les exigences de l'initiative sont irréalisables parce que le délai indiqué pour la mise en vigueur des nouvelles prescriptions ne peut absolument pas être respecté serait incompatible avec la pratique libérale adoptée jusqu'ici pour déterminer si une initiative est réalisable ou non. Du moment que la réglementation prévue par l'initiative ne pourra pas entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1977, il faut admettre qu'elle devrait être réalisée le plus rapidement possible après son acceptation éventuelle, c'est-à-dire pour le 1^{er} janvier 1978 au plus tôt.

Toutefois, il est exclu que les prescriptions de l'initiative soient mises en vigueur le jour même de leur acceptation par le peuple et les cantons. De nouvelles dispositions d'ordre administratif et d'organisation seraient indispensables pour permettre la mise en œuvre des nouvelles prescriptions. Cependant, on ne saurait raisonnablement entreprendre ces travaux avant de savoir si l'initiative est acceptée. De nouveaux appareils et installations techniques de mesure seraient par exemple nécessaires pour l'homologation des véhicules et des accessoires et il s'imposerait de trouver ou construire un bâtiment à cet effet. En outre, il faudrait engager du personnel supplémentaire. Des travaux préparatoires sont en cours en vue d'atteindre les objectifs visés par notre rapport sur les gaz d'échappement et le bruit des véhicules à moteur, mais en 1982 seulement. Même si l'on accélérât ces travaux après l'acceptation de l'initiative, les installations de contrôle ne seraient pas disponibles avant 1980. Les nouvelles prescriptions sur les gaz d'échappement prévues par l'initiative pourraient donc être mises en vigueur le 1^{er} janvier 1980 au plus tôt. Les prescriptions complémentaires qui s'imposent devraient être édictées pour la même date (modification de l'OCE).

De plus, rares sont à l'heure actuelle les types de véhicules à moteur qui répondent aux exigences de l'initiative. Les constructeurs de véhicules doivent disposer d'un laps de temps suffisant pour exécuter les travaux de recherche et de mise au point qui leur permettront de satisfaire aux nouvelles exigences élevées. Ces considérations ont dicté notre programme. Si nos objectifs, qui concordent dans une large mesure avec ceux de l'initiative, devaient être atteints deux ans plus tôt, il faudrait s'attendre que, dès le 1^{er} janvier 1980, un grand nombre de nouveaux types de véhicules ne puissent plus être admis en Suisse. Cela serait particulièrement regrettable pour les constructeurs qui ont organisé leurs travaux de mise au point en se référant aux délais que nous avons fixés dans notre rapport.

612 Méthode de mesure

L'initiative ne précise pas quelle méthode de mesure servira à déterminer si les valeurs limites exigées sont respectées. Or pour fixer des valeurs limites, il faut se référer à une méthode de mesure déterminée. Les promoteurs de l'initiative

demandent un renforcement des prescriptions existantes sur les gaz d'échappement. On peut donc admettre que les valeurs limites envisagées reposent sur la méthode de mesure adoptée par l'ECE (cf. ch. 3).

613 Appréciation

613.1 Effets sur l'hygiène de l'air

Les prescriptions prévues par l'initiative auraient, sur l'hygiène de l'air, à peu près les mêmes effets que les normes envisagées par nous-mêmes pour 1982. Certes l'amélioration se produirait un peu plus tôt. Mais la pollution de l'air par les véhicules à moteur ne diminuera pas brusquement avec l'entrée en vigueur de nouvelles prescriptions sur les gaz d'échappement pour les nouvelles voitures. L'amélioration se fera sentir au fur et à mesure que se renouvellera l'effectif total des véhicules. Le diagramme 1 montre quel serait, en cas d'acceptation de l'initiative, la modification des quantités de substances nocives provenant des gaz d'échappement des voitures de tourisme comparée à celle que nous nous proposons d'atteindre en 1978 et 1982. On constate qu'il n'existe pas en ce qui concerne la modification probable des quantités de substances nocives émises, une différence importante entre notre programme et les exigences de l'initiative, notamment par rapport à la situation actuelle. Cela vaut également pour la quantité des composants nocifs qu'il faut s'attendre à trouver dans l'air.

Explications du diagramme 1

I = Indice pour les émissions de CO et HC;

t = Délai

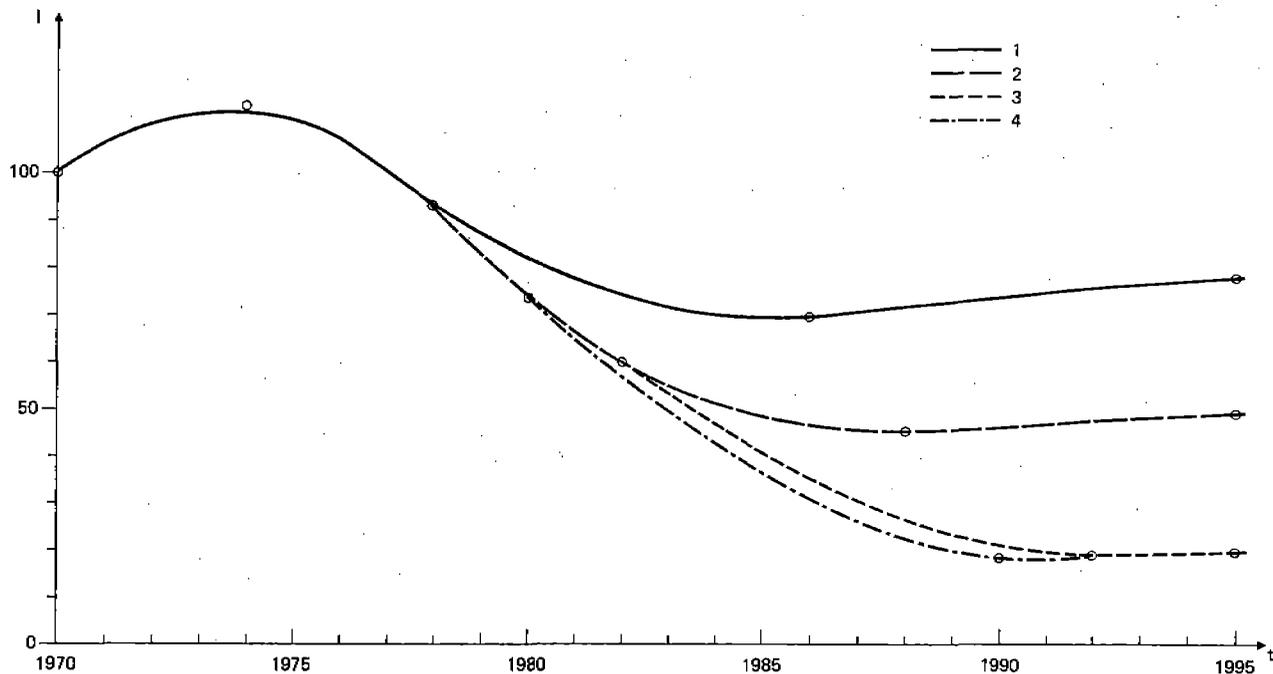
- 1 = Modification des quantités de composants nocifs (CO, HC) émises si aucune nouvelle mesure n'est décidée. L'efficacité des mesures déjà en vigueur est prise en considération.
- 2 = Modification des quantités de composants nocifs (CO, HC) émises si l'on réalise et maintient le renforcement des prescriptions prévu pour 1978 dans notre rapport sur les gaz d'échappement et le bruit.
- 3 = Modification des quantités de composants nocifs (CO, HC) émises, si l'on réalise le nouveau renforcement des prescriptions préconisé pour 1982 dans notre rapport sur les gaz d'échappement et le bruit.
- 4 = Modification des quantités de composants nocifs (CO, HC) émises, si l'initiative est acceptée et si son programme est réalisé en 1980. (On part de l'idée que seuls les nouveaux véhicules rempliraient les exigences).

Le diagramme est établi compte tenu des suppositions suivantes :

- L'effectif des voitures de tourisme et le nombre des kilomètres parcourus augmentent comme la Commission fédérale de la conception globale suisse des transports l'a prévu dans son étude prospective (CGT-CH d'octobre 1972).
- Les prescriptions sur les gaz d'échappement édictées le 1^{er} janvier 1974 ont abaissé de 50 pour cent les émissions de gaz toxiques par véhicule si l'on se réfère aux quantités expulsées par les véhicules construits en 1968/69; le renforcement des prescriptions intervenu le 1^{er} octobre 1975 s'est traduit par une nouvelle diminution de 10 pour cent.

Modification des quantités de monoxyde de carbone et d'hydrocarbures (CO, HC) émises par les voitures de tourisme, compte tenu de l'augmentation du nombre des véhicules et des kilomètres parcourus en Suisse

Diagramme 1



613.2 *Conséquences pour l'économie et la politique commerciale*

L'acceptation de l'initiative aurait de graves conséquences pour l'économie et la politique commerciale. Actuellement, aucun modèle de voitures de tourisme importé ne répond aux exigences de l'initiative. Il est vrai que certains constructeurs de véhicules seraient en mesure, aujourd'hui déjà ou au moment de l'entrée en vigueur des prescriptions envisagées, de construire des véhicules conformes aux nouvelles exigences.

Si l'initiative était acceptée et que les nouvelles prescriptions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 1980, il arriverait ce qui suit: Selon toute probabilité, il serait impossible à divers constructeurs d'automobiles de pousser la mise au point des moteurs de telle façon qu'ils puissent satisfaire, dans les délais impartis, aux exigences fixées par l'initiative.

Peu de constructeurs seraient donc en mesure de mettre sur le marché, dans les délais exigés, des véhicules adaptés à des prescriptions plus sévères. Aussi, l'éventail de l'offre ou les possibilités de choisir entre plusieurs types produits par divers constructeurs seraient considérablement limités. En outre, les constructeurs des quelques types de véhicules adaptés, qui seraient quasiment à l'abri de toute concurrence, pourraient augmenter sensiblement leurs prix de vente. Il faudrait donc s'attendre à des répercussions au niveau général des prix. Par ailleurs, les importateurs de types de véhicules dont les constructeurs ne seraient pas à même d'entreprendre les adaptations nécessaires, se verraient exposés aux difficultés résultant d'une mesure qui les toucherait de façon disproportionnée et les gênerait gravement dans l'exercice de leur activité. En cas d'acceptation de l'initiative, on aurait tout lieu de craindre que d'autres effets se fassent sentir au niveau de l'emploi chez les garagistes, dans le commerce automobile et dans les branches annexes, au moment même où certains secteurs économiques et certaines régions doivent faire face à de sérieux problèmes sur le marché du travail.

En outre, il faudrait s'attendre que les industries étrangères, dont les livraisons de véhicules seraient réduites à néant ou à peu de chose en raison des prescriptions sévères de la Suisse et faute d'un délai transitoire permettant d'adapter les véhicules aux exigences de ces prescriptions, ne demandent à leur gouvernement de prendre des mesures de rétorsion dont seraient victimes l'industrie suisse d'exportation et, avec elle, d'autres branches économiques. Les progrès réalisés ces dernières années dans le domaine de la coopération commerciale et économique (accord de libre-échange AELE, accord entre la Confédération suisse et la CEE) risqueraient d'être compromis en cas d'acceptation de l'initiative, à cause de la distorsion sur le plan de la concurrence qui se manifesterait par la suite entre les constructeurs d'automobiles étrangers exploitant le marché suisse. *Compte tenu de l'amélioration insignifiante de l'hygiène de l'air qui serait obtenue par rapport aux résultats que donnerait notre programme (cf. ch. 613.1), il ne vaut pas la peine de courir de tels risques en matière d'économie et de politique commerciale.*

613.3 *Adopter la réglementation internationale ou faire cavalier seul?*

La Suisse est intéressée à une collaboration internationale efficace, bien qu'elle ne construise pas, à quelques exceptions près, de véhicules à moteur. Notre rapport relevait déjà que les valeurs limites et les méthodes de contrôle suisses devraient concorder avec les normes internationales, notamment les normes européennes. Il faut donc tâcher en premier lieu d'obtenir que les exigences du règlement n° 15 de l'ECE soient rendues plus sévères si l'on veut atteindre l'objectif visé par l'initiative et par nous-mêmes. Ce n'est certes pas toujours facile, mais une réglementation internationale beaucoup plus stricte que l'actuelle serait certainement préférable, tout bien considéré, à la perspective de faire cavalier seul, même si cette réglementation ne permettait pas d'atteindre totalement nos objectifs au moment voulu. Ce n'est qu'en dernier lieu que la Suisse devrait se résoudre à faire cavalier seul, une fois que tous les efforts en vue d'obtenir une réglementation internationale efficace auraient échoué. S'il fallait en arriver là, il conviendrait d'en évaluer minutieusement les conséquences précitées que cela aurait pour l'économie et la politique commerciale.

613.4 *Utilisation de dispositifs complémentaires*

On ne pourrait adapter à brève échéance la plupart des types de véhicules aux exigences de l'initiative qu'en utilisant des dispositifs complémentaires (p.ex. des catalyseurs), et encore ce n'est pas sûr. Ces dispositifs complémentaires sont coûteux et sujets à des pannes; ils augmentent dans certains cas la consommation d'essence et ne peuvent fonctionner, s'il s'agit de catalyseurs, qu'avec de l'essence sans plomb, introuvable sur le marché suisse. Aussi, l'emploi de tels dispositifs, même s'il est possible, n'est pas souhaitable. En accordant aux constructeurs plus de temps pour s'adapter à des prescriptions à peu près aussi sévères que les exigences de l'initiative, comme le prévoit notre rapport, il ne sera pas nécessaire de recourir à des dispositifs complémentaires; l'amélioration désirée pourra être obtenue de manière plus rationnelle, plus durable et plus efficace.

614 **Conformité durable des véhicules aux exigences légales**

L'initiative exige sous lettre *a*, du 2^e alinéa, que les constructeurs donnent la garantie que leurs véhicules resteront, pendant toute la durée de marche, conformes aux nouvelles prescriptions. Pour fixer la durée d'un moteur, on prendra 100 000 kilomètres pour base. L'ordonnance sur la construction et l'équipement prévoit déjà que les prescriptions doivent être observées pendant toute la durée de marche du véhicule. L'OCE (art. 83, 4^e al.) impose l'obligation d'annoncer toute transformation modifiant la composition des gaz d'échappement; cette obligation peut entraîner un contrôle subséquent du véhicule. Mais il est pratiquement exclu de mesurer selon le règlement de l'ECE (test européen) les émissions de gaz polluants de tous les véhicules, notamment des voitures de tourisme, lors des contrôles périodiques qui ont lieu tous les trois ans. A cet effet, les cantons devraient disposer d'installations de mesure

coûteuses et compliquées que seul possède actuellement le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux à Dübendorf. Indépendamment de cela, de tels contrôles périodiques exigeraient beaucoup trop de temps et de personnel. Aussi se contente-t-on de mesurer la teneur en monoxyde de carbone au régime du ralenti, en tolérant un dépassement d'un pour cent du volume de la valeur constatée lors de l'homologation. Cependant, la valeur volumétrique limite de 4,5 pour cent ne doit être dépassée en aucun cas (cf. annexe 3, II, let. b, OCE).

62 Exigence b: adaptation des anciens véhicules

Les véhicules munis d'un moteur à essence, déjà utilisés, devront être équipés, dès le 1^{er} janvier 1978, de manière que les quantités de gaz nocifs soient réduites compte tenu des moyens techniques disponibles après 1976.

Une grande partie des anciens véhicules circulant en Suisse ne se prêtent pas à une telle adaptation. Dès que seront connus des appareils efficaces, économiques et de qualité durable, nous recommanderons ou prescrirons même leur utilisation. Cela signifie qu'une proportion raisonnable doit exister entre la dépense (frais des transformations et du contrôle) et le résultat (amélioration de l'hygiène de l'air). L'essentiel d'une lutte efficace contre la pollution de l'air par les véhicules à moteur doit résider dans les prescriptions touchant les nouveaux véhicules, car la disparition graduelle des anciens véhicules contribue à l'amélioration continue de la situation.

63 Autres exigences de l'initiative (c, d et e)

En outre l'initiative pose les exigences suivantes: à partir du 1^{er} janvier 1977, la fixation de valeurs limites pour les substances nocives émises par les véhicules équipés d'un moteur Diesel (exigence c), à partir du 1^{er} janvier 1976, un abaissement des valeurs limites et un contrôle de la fumée émise par les véhicules équipés d'un moteur Diesel (exigence d) et, à partir du 1^{er} janvier 1978, des limites quantitatives s'appliquant aux émissions de substances nocives par les motocycles et les cyclomoteurs (exigence e). A l'exception des délais, qui ne pourront pas être observés (cf. ch. 611), ces exigences ne diffèrent guère des objectifs visés dans notre rapport sur les gaz d'échappement et le bruit (cf. tableau 1).

7 Appréciation générale de l'initiative

Dans son ensemble, l'initiative peut être appréciée de la manière suivante: Les objectifs de l'initiative sont les mêmes que les nôtres. La limitation des substances nocives qu'elle préconise ne s'écartent que dans une faible mesure des niveaux que nous comptons atteindre en 1982.

L'acceptation de l'initiative entraînerait de sérieux inconvénients dans divers domaines; étant donné qu'une partie seulement des véhicules répondent aux exigences de cette initiative, le particulier serait très limité dans ses possibilités d'acquérir un moyen de transport individuel à bon compte. Une sensible aggravation de la situation de l'emploi serait à craindre pour les garagistes et les branches annexes. Il faudrait s'attendre de la part d'Etats étrangers, à des mesures de rétorsion qui pourraient toucher notre industrie d'exportation. Les progrès réalisés ces dernières années en matière de collaboration sur le plan de la politique économique et commerciale seraient compromis. Etant donné les différences insignifiantes entre les exigences de l'initiative et notre programme concernant l'hygiène de l'air, il ne vaut pas la peine de courir de tels risques dans le domaine économique et commercial.

Les bases constitutionnelles et légales permettant d'édicter les prescriptions envisagées existent déjà. Des prescriptions détaillées ont leur place dans une ordonnance car elles doivent toujours être adaptées aux nouvelles circonstances et négociées au niveau international; elles ne sauraient donc être insérées dans la constitution fédérale. Il est inutile de présenter un contre-projet. L'initiative doit être rejetée.

23560

(Projet)

Arrêté fédéral sur l'initiative populaire contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur, déposée le 26 septembre 1974¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 8 septembre 1976²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 26 septembre 1974 contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur est soumise à la votation du peuple et des cantons.

² L'initiative populaire a la teneur suivante:

L'article 24^{septies}, 1^{er} alinéa, de la constitution de la Confédération Suisse du 29 mai 1874 est complété comme il suit:

Afin de lutter contre la pollution de l'air, la Confédération édicte les dispositions suivantes:

- a. En Suisse, seuls peuvent être vendus ou mis en circulation à partir du 1^{er} janvier 1977, les véhicules neufs à moteur à essence dont les gaz d'échappement ont une teneur en substances nocives ne dépassant pas les limites ci-après:
- 7.00 grammes de monoxyde de carbone par véhicule et kilomètre parcouru
 - 0.35 gramme d'hydrocarbures par véhicule et kilomètre parcouru
 - 0.60 gramme d'oxyde d'azote par véhicule et kilomètre parcouru.

Les constructeurs doivent garantir que leurs véhicules resteront, pendant toute la durée de marche, conformes à ces prescriptions, pourvu que ces véhicules et leurs moteurs soient entretenus et exploités correctement. Pour fixer la durée d'un tel moteur, on prendra 100 000 kilomètres pour base.

1) FF 1974 II 965

2) FF 1976 III 557

- b. A partir du 1^{er} janvier 1978, les véhicules à moteur à essence déjà utilisés et immatriculés en Suisse devront être équipés de manière que la teneur en substances nocives des gaz d'échappement puisse être réduite au minimum selon les moyens techniques disponibles après 1976.
- c. Tous les véhicules pourvus d'un moteur Diesel et mis en circulation pour la première fois en Suisse à partir du 1^{er} janvier 1977 seront soumis à des dispositions limitant l'émission d'hydrocarbures, de monoxyde de carbone et d'oxyde d'azote.
- d. Les dispositions limitant l'émission de fumée par les véhicules à moteur Diesel et les mesures de contrôle prises à cet égard seront progressivement rendues plus sévères à partir du 1^{er} janvier 1976 pour tous les véhicules suisses ou étrangers à moteur Diesel circulant dans le pays.
- e. Les motocycles et cyclomoteurs immatriculés en Suisse, mis en circulation à partir du 1^{er} janvier 1978, seront soumis à des limites quantitatives d'émission.

Art. 2

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

Message concernant l'initiative populaire contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur Du 8 septembre 1976

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.078
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.10.1976
Date	
Data	
Seite	557-575
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 632

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.