

Feuille Fédérale

Berne, 6 juin 1977

129^e année

Volume II

N^o 23

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

77.041

Message

à l'appui d'un projet de loi réglementant l'heure en Suisse

Du 11 mai 1977

Madame et Monsieur les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet de loi réglementant l'heure en Suisse, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons également de classer le postulat ci-après:

1975 P 75.496 Heure d'été (N 18. 3. 76, Wilhelm).

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

Berne, le 11 mai 1977

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Furgler

Le chancelier de la Confédération,

Huber



Vue d'ensemble

Il est probable qu'en 1978, tous les Etats voisins de notre pays auront introduit l'heure d'été. Compte tenu de la situation économique de la Suisse, notamment aux fins de faciliter le trafic des frontaliers, le transit et le tourisme, ainsi que pour des considérations relevant de l'économie extérieure, notre pays devrait, lui aussi, adopter cette réglementation.

La présente loi vise à:

- créer les bases juridiques permettant d'introduire l'heure d'été,*
 - désigner légalement l'heure d'Europe centrale comme heure ayant force obligatoire.*
-

Message

1 Généralités

11 Situation actuelle

111 Heure d'Europe centrale

Autrefois, la Suisse utilisait l'heure bernoise. Le 1^{er} juin 1894, le Conseil fédéral a introduit l'heure d'Europe centrale (heure solaire moyenne du méridien origine augmentée d'une heure). A cet effet, il décida d'adopter cette heure comme faisant seule règle pour la mesure du temps dans toute l'administration fédérale, y compris les CFF et les PTT, ainsi que dans les entreprises de transport concessionnaires (cf. circulaire du 11 décembre 1893, FF 1893 V 369 et ACF du 11 mai 1894, FF 1894 II 551). Depuis lors, l'usage de l'heure d'Europe centrale s'est fermement établi dans notre pays.

112 Heure d'été

En Suisse, l'heure d'été avait été introduite durant la seconde guerre mondiale, en 1941 et 1942, pour des raisons relevant de l'économie de guerre (ACF des 7 mars et 9 septembre 1941 modifiant l'heure légale, RO 1941 260 1041: cf. aussi RO 1942 211 769). On y a ensuite renoncé, utilisant dès lors toute l'année l'heure d'Europe centrale.

12 Evolution récente et appréciation de celle-ci

121 Crise énergétique

Depuis la crise énergétique qui a éclaté durant l'automne 1973, diverses suggestions demandant de réintroduire l'heure d'été ont été faites. Répondant à plusieurs interventions parlementaires, nous avons constaté qu'à eux seuls, les avantages existant sur le plan de l'économie énergétique ne suffisaient pas, de loin, à justifier l'instauration de l'heure d'été. Nous relevons, toutefois, que la Suisse ne s'opposerait pas à cette innovation si tous les Etats voisins décidaient de l'introduire. L'intérêt primordial de notre pays est que, pour le moins, nos voisins adoptent une réglementation uniforme. Il importerait si possible que la durée de la période d'été soit fixée de manière uniforme afin d'éviter des complications administratives et d'empêcher que les communications internationales ne soient perturbées.

Aussi la Suisse a-t-elle plaidé, à plusieurs reprises, lors de la Conférence européenne des ministres des transports, envers la commission des Communautés européennes, au Conseil de l'Europe et auprès des gouvernements des pays intéressés, en faveur d'une solution unifiée du problème.

122 Efforts entrepris en Europe et dans la Communauté européenne

L'Italie, notre voisine, ainsi que l'Espagne et la Grande-Bretagne connaissent l'heure d'été depuis des années. La France l'a également introduite en 1976. Cette heure est d'autre part en vigueur en Belgique, en Irlande, au Luxembourg et aux Pays-Bas, Etats membres de la Communauté européenne. Au total, sept pays qui font partie de celle-ci appliquent cette année l'heure d'été, la durée de la période d'été différant toutefois d'un pays à l'autre.

Depuis le printemps de cette année, deux faits nouveaux sont survenus. D'une part, la République fédérale d'Allemagne envisage sérieusement d'introduire à son tour l'heure d'été à partir de 1978. D'autre part, l'Europe a intensifié ses efforts en vue d'harmoniser la durée de l'heure d'été, à savoir fixer uniformément le début et la fin de cette période. Compte tenu des résultats de consultations entre les pays intéressés, il est probable que tous nos voisins (République fédérale allemande, France, Italie, Principauté du Liechtenstein, Autriche) introduiront déjà en 1978 une heure d'été harmonisée. On entrevoit en outre la possibilité d'une réglementation uniforme s'étendant à toute l'Europe centrale. Si cela n'était pas encore réalisable, la Suisse soutiendrait le système d'heure d'été choisi par la majorité des Etats européens, afin de promouvoir une solution bien harmonisée. C'est aussi le cas de la commission des Communautés européennes, qui envisage de proposer aux Etats membres d'introduire dès 1979 l'heure d'été obligatoire et unifiée. Cela permettrait également d'harmoniser les réglementations légales des pays européens du continent, de la Grande-Bretagne et de l'Irlande.

13 Conséquences pour la Suisse

131 D'une manière générale

Rappelons que nous avons toujours été de l'avis que l'instauration d'une heure d'été stable ne pouvait que profiter à la Suisse si tous les pays voisins s'y résolvait et que la durée de la période d'été soit fixée uniformément. Cette évolution s'amorce dès 1978, si bien que, pour des raisons relevant de l'économie et des communications, notre pays devrait également introduire l'heure d'été.

Remarquons en particulier qu'en tant que pays touristique, la Suisse a tout intérêt à adopter la même heure que les principaux pays d'où viennent ses hôtes, ce qui n'est possible qu'en introduisant l'heure d'été. Il en va de même sur le plan économique pour les relations avec nos principaux partenaires commerciaux. Un système unifié d'heure d'été apportera l'allègement quotidien souhaité par les frontaliers, ainsi que dans le trafic ferroviaire et aérien international. Soulignons à ce propos que les prestations de services de nos entreprises de transport et de communications en pâtiraient si notre pays de transit,

situé au cœur de l'Europe, n'adoptait pas à son tour l'heure d'été en vigueur dans les pays voisins. Cela compliquerait singulièrement l'aménagement des horaires des entreprises de transport et leur présentation en souffrirait. Les auditeurs de la radio et téléspectateurs suisses ont également tout intérêt à ce que l'heure concorde avec celle de nos Etats voisins. Il est en outre probable que le fait de bénéficier plus longuement de la clarté du jour en raison de l'heure d'été aura des répercussions favorables sur la santé publique et la sécurité du trafic. Enfin, bien que modeste, l'économie probable d'énergie serait bienvenue. Adapter notre mesure du temps à celle des pays voisins répond dès lors à l'intérêt public.

132 Procédure à suivre pour introduire l'heure d'été

132.1 Compétence du Conseil fédéral ou du Parlement

Il convient de se demander s'il suffit, pour introduire l'heure d'été, que le Conseil fédéral prescrive cette heure comme règle pour l'administration fédérale et les entreprises de transport concessionnaires. C'est la voie qui avait été choisie lors de l'instauration du temps d'Europe centrale en 1894. Ce mode de procéder n'impose toutefois aux autorités et aux personnes étrangères à l'administration fédérale et aux entreprises de transport aucune obligation légale d'appliquer l'heure d'été. On ne fait que créer l'exigence pratique contraignant à adopter cette mesure du temps.

Le précédent créé en 1894, alors qu'il était question de modifier une fois pour toutes la mesure du temps, ne peut plus être invoqué aujourd'hui. Depuis lors, le temps d'Europe centrale est à ce point entré dans les mœurs qu'il est devenu un droit coutumier pour la fixation de l'heure légale. Pendant la deuxième guerre mondiale, le Conseil fédéral a introduit l'heure d'été en se fondant sur ses pouvoirs extraordinaires (ACF du 7 mars 1941 modifiant l'heure légale, RO 1941 260 et AF du 30 août 1939 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité, RO 1939 781). Le passage à l'heure d'été est un problème qui touche l'ensemble de la population suisse, la fixation du temps ayant des répercussions sur son mode de vie. Il est dès lors juste que l'on en décide selon la procédure fixée par la constitution. Si l'on veut qu'elle ait un caractère obligatoire, l'heure d'été ne peut être introduite que par le Parlement. Il convient de créer la base légale nécessaire.

Par la même occasion, il est également envisagé d'insérer dans la loi la mesure du temps dite civile, appliquée jusqu'ici en vertu du droit coutumier.

132.2 Règle de droit de portée générale

L'article 40, 1^{er} alinéa, de la constitution accorde à la Confédération la compétence de fixer le système des poids et mesures qui a force obligatoire en Suisse.

Cette attribution l'habilite également à prescrire la façon de mesurer le temps (cf. W. Burkhardt, *Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung*, 2^e édition, p. 353). En vertu de l'article 40, 1^{er} alinéa, il est dès lors possible d'introduire l'heure d'été par une règle de droit de portée générale.

Cela peut se faire de deux manières: les conseils législatifs introduisent eux-mêmes l'heure d'été par une loi ou ils délèguent au Conseil fédéral, par une loi, la compétence de le faire. Pour des raisons pratiques, il est préférable d'accorder la préférence à la seconde solution, qui seule permet à la Suisse de coordonner rapidement ses mesures avec celles de ses Etats voisins.

Il est envisagé d'introduire l'heure d'été pour la première fois en 1978, de sorte qu'il est urgent que le Parlement prenne sa décision. En raison des modifications qu'elle entraînera notamment dans les horaires des entreprises de transport, il faudrait qu'elle soit prise environ une année avant l'entrée en vigueur du nouveau régime, afin que l'on connaisse suffisamment tôt sa base juridique.

Pour toutes ces raisons, il est souhaitable d'adopter dès que possible une loi sur la mesure du temps.

14 Résultat des consultations

Il ressort d'une enquête exécutée en 1975/76 par le Bureau de l'intégration DPF/DFEP auprès des offices fédéraux (notamment la Division du commerce, l'OFIAMT, l'Office des transports, l'Office de l'air, les CFF et les PTT) qu'en réalité personne n'est enthousiasmé par l'introduction de l'heure d'été, mais que pratiquement chacun est favorable à l'adoption de cette mesure à la condition que l'ensemble des pays voisins s'y résolvent. Questionnés par les offices fédéraux, les employeurs et les salariés se sont exprimés dans le même sens.

2 Partie spéciale: Commentaires des articles

Article premier

L'heure d'Europe centrale appliquée en Suisse en vertu du droit coutumier est déclarée heure légale ayant force obligatoire dans le pays. Il en résultera que, dans la mesure où certaines heures ou périodes sont (juridiquement) importantes pour les activités administratives et commerciales (heures d'ouverture des guichets de certains offices, horaires des entreprises de transport, délais légaux, etc.), c'est l'heure légale qui sera applicable.

L'heure d'été a force obligatoire pendant la durée de son application, de sorte qu'il n'y a toujours qu'une seule heure légale en vigueur.

Article 2

Le temps universel, ou «universal time» (UT) dans la nomenclature internationale, est l'heure solaire moyenne du méridien origine. Celle-ci est déterminée à l'aide de mesures astronomiques. Ce mode de mesurer le temps ne satisfaisant plus aux exigences toujours plus grandes en matière de précision, la Conférence générale des poids et mesures (organe de la Convention du mètre du 20 mai 1975 (RS 14 275), dont fait également partie la Suisse) a fixé une Unité de temps (seconde) indépendante d'influences extérieures. L'unité de temps qui sera appliquée en Suisse est définie dans notre message relatif à une loi sur la métrologie (FF 1976 I 330, 333). Cette définition a permis de créer un temps atomique international (TAI), lui-même indépendant des influences qu'exerce la rotation terrestre. Le temps atomique international est la coordonnée de repérage temporel établie par le Bureau International de l'Heure, à Paris, d'après les indications d'horloges atomiques fonctionnant dans divers établissements des pays membres, selon la définition de la seconde, «Unité de temps du Système International d'Unités»¹⁾. L'observatoire de Neuchâtel contribue également à déterminer ce temps atomique.

Afin de tenir compte des irrégularités de la rotation terrestre, on ajoute au temps atomique ou l'on en déduit, généralement une fois par an, une seconde de réglage. Le temps ainsi déterminé, qui ne diffère jamais de plus de 0,9 seconde de l'heure solaire moyenne, est appelé temps universel coordonné (TUC). Cette échelle du temps est diffusée par l'observatoire de Neuchâtel et par les établissements analogues d'autres Etats.

Afin de pouvoir adapter rapidement la mesure et la diffusion du temps aux progrès réalisés sur le plan international, nous réglerons au besoin les modalités.

Article 3

Comme l'heure d'été a force obligatoire durant la période de son application (art. 1^{er}, 2^e al.), son introduction requiert une règle de droit spéciale. Ainsi que nous l'avons déjà exposé, il est judicieux de donner à cette règle de droit le caractère d'une norme de délégation. Celle-ci confère au Conseil fédéral la compétence d'introduire l'heure d'été par voie d'ordonnance.

La période dans les limites de laquelle l'heure d'été sera appliquée doit correspondre aux données géographiques et aux besoins pratiques de la Suisse. Cela permettra d'adapter notre mesure du temps à celle des pays voisins et de mieux utiliser les heures claires de la journée.

Afin que le passage à l'heure d'été et le retour à l'heure d'Europe centrale s'effectuent avec le minimum de complications possible, ils devront avoir lieu

¹⁾ Le Système International d'Unités (SI), Editions Oflilib Paris 1977, 1^{re} résolution de la 14^e Conférence générale des poids et mesures.

à une heure de la nuit où il y a peu de trafic. Pour faciliter le déroulement de celui-ci et assurer sa sécurité, nous nous emploierons à obtenir que les heures de passage d'une heure à l'autre soient fixées de manière uniforme dans tous les pays intéressés.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

Dans l'ensemble, la nouvelle réglementation n'aura pas, selon toute attente, de conséquences financières. Les frais supplémentaires qui pourraient résulter des changements d'heure seront compensés par les économies qu'une heure d'été harmonisée permettra de faire (p. ex. simplifications dans le domaine des horaires).

32 Effets sur l'état du personnel

Il n'y aura pas de répercussions sur l'état du personnel, sauf à l'Institut météorologique.

4 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur l'article 40, 1^{er} alinéa de la constitution, qui donne à la Confédération la compétence de déterminer le système des poids et mesures.

(Projet)

Loi fédérale réglementant l'heure en Suisse

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 40, 1^{er} alinéa, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 11 mai 1977¹⁾,

arrête:

Article premier

Heure légale

¹ L'heure légale en Suisse est l'heure d'Europe centrale.

² Lorsque l'heure d'été est introduite, c'est celle-ci qui est l'heure légale.

Art. 2

Heure d'Europe centrale et heure d'été

¹ L'heure d'Europe centrale est déterminée par le temps universel, augmenté d'une heure.

² L'heure d'été est déterminée par le temps universel augmenté de deux heures.

³ Le Conseil fédéral règle les modalités de la mesure du temps et de la diffusion de l'heure.

Art. 3

Introduction de l'heure d'été

¹ Aux fins d'adapter l'heure à celle qui est en vigueur dans les pays voisins, le Conseil fédéral peut introduire l'heure d'été.

² Le Conseil fédéral fixe le jour et l'heure de l'introduction et de la fin de l'heure d'été.

¹⁾ FF 1977 II 601

Art. 4

Référendum et entrée en vigueur

- ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.
- ² Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.