

"DEMOCRATIE DANS LA CONSTRUCTION
DES ROUTES NATIONALES"

arguments contre l'initiative

	Page
1. La planification en matière de routes nationales n'a rien perdu de sa valeur	1
2. Le financement de la construction des routes nationales est assuré	3
3. Construction des routes nationales: des compétences claires et judicieuses	4
4. L'initiative estompe les responsabilités	7
5. Une disposition transitoire aberrante	9
6. L'initiative: aucune "démocratisation" et atteintes au fédéralisme	10

1. La planification en matière de routes nationales n'a rien perdu de sa valeur
- 1.1 La Loi fédérale du 8 mars 1960 déclare "routes nationales" les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général. Les pouvoirs publics ont été chargés, sur une base de droit constitutionnel, de créer un réseau de routes à grand débit, indépendant des routes régionales et cantonales.
- 1.2 Les plans préliminaires du réseau de routes nationales ont été établis par une Commission fédérale; ils prévoyaient une longueur totale d'environ 1'800 km. Depuis 1960, seuls sont venus s'y ajouter le tunnel routier du Saint-Gothard et le contournement autoroutier de Zurich.
Toutes les autres demandes visant à inclure de nouveaux tronçons dans le réseau ont été écartées par les Chambres fédérales.
- 1.3 La construction des routes nationales est le plus grand ouvrage jamais entrepris en commun par la Confédération et les cantons. Les coûts vont, à raison de 85% en moyenne, à la charge de la Confédération. Les routes nationales sont cependant la propriété des cantons qui couvrent le solde des coûts de construction et subviennent ensuite, selon les règles en vigueur, à leur entretien et aux frais d'exploitation.
- 1.4 Le réseau des routes nationales est ainsi conçu qu'il relie en premier lieu les principaux centres urbains. Il était dès lors inévitable qu'il s'identifie, dans ses grandes lignes, au tracé des principaux axes ferroviaires. Cela ressortait aussi de l'énorme surcharge des routes principales, appelées à être déchargées par les routes nationales.
- 1.5 Contrairement à la planification autoroutière qui se fait à l'étranger, on voulait également, en Suisse, soulager le plus possible le trafic régional et local s'écoulant sur les routes ordinaires, ceci en créant de nombreux échangeurs et jonctions. Le but a ainsi été pleinement atteint qui consistait à canaliser le plus de trafic possible sur les routes nationales.

1.6 Sur l'ensemble du réseau, 1000 km, en chiffres ronds sont aujourd'hui en service et 350 km en construction. Les projets généraux sont approuvés, en outre, pour 250 autres km.

* * *

2. Le financement de la construction des routes nationales est assuré

2.1 Contrairement à ce qui est le cas pour d'autres tâches de l'Etat, le mode de financement de la construction des routes nationales a d'emblée été réglé. Il est assuré par une partie des droits de douane de base sur les carburants, mais surtout par les surtaxes douanières sur les carburants. Ces droits atteignent aujourd'hui 30 cts par litre.

Les routes nationales sont ainsi payées par les usagers motorisés eux-mêmes.

2.2 La Confédération a consacré jusqu'ici 13,62 milliards de francs à la construction des routes nationales, dont 11,5 milliards (soit env. 84%) ont déjà été remboursés par les usagers. L'avance consentie par la Confédération n'est ainsi que de 2 milliards de francs. Cette avance est d'ailleurs productrice d'intérêts. En outre, depuis 1977, la contribution annuelle de 150 millions de francs provenant de la caisse générale de la Confédération a été supprimée.

2.3 Les recettes annuelles destinées à la construction des routes nationales dépassent de loin les dépenses faites à ce titre. L'avance consentie par la Confédération peut donc être amortie. C'est ainsi qu'en 1976, pas moins de 250 millions de francs ont pu être remboursés. En outre, deux cinquièmes des droits de douane de base sur les carburants ont été versés à la caisse générale de la Confédération, soit, pour l'année 1976, une somme de 335 millions de francs.

Depuis le début de la construction des routes nationales, ce sont environ 4,3 milliards de francs qui sont ainsi allés dans la caisse fédérale.

* * *

3. Construction des routes nationales: des compétences claires et judicieuses

- 3.1 L'Assemblée fédérale est compétente pour la planification générale des routes nationales. C'est donc elle qui décide de l'inclusion ou non d'un secteur déterminé dans l'ensemble du réseau autoroutier. Ses décisions font l'objet d'un simple arrêté fédéral fixant le tracé général et le type des autoroutes à construire.
- 3.2 Aujourd'hui déjà, l'Assemblée fédérale pourrait, en cas de besoin, soumettre son arrêté à révision. Mais, si elle a été désignée comme instance de décision, c'est qu'elle permet aux représentants des populations des régions concernées de défendre leurs intérêts, tout en donnant également aux cantons l'occasion de s'exprimer.
- 3.3 La décision relative au tracé général et au type d'autoroute est une décision de portée politique; elle doit donc être prise par la plus haute autorité politique du pays, soit: les représentants du peuple et des cantons. De par sa composition même, l'Assemblée fédérale est capable d'apprécier toute modification du réseau sous l'angle de l'intérêt général du pays et de prendre des décisions judicieuses, aussi bien sur le plan matériel que politique.
- 3.4 Les projets généraux des routes nationales, comprenant le tracé exact des routes et les emplacements des échangeurs, sont établis et mis au point par les cantons et soumis ensuite à l'approbation du Conseil fédéral, accompagnés des prises de position des communes et des gouvernements cantonaux intéressés.

Il s'agit, dans ce cas, de décisions administratives qui peuvent, jusqu'au stade de l'exécution, faire l'objet de recours administratifs et être remises en question.

- 3.5 De tels recours ont, dans la pratique, déjà été formulés à diverses reprises, ce qui a incité chaque fois le Conseil fédéral à revoir très soigneusement les solutions en présence et, le cas échéant, à prendre de nouvelles décisions. Nous rappellerons, dans cet ordre d'idées, les cas de la N-2 (le long du Lac de Sempach et à Lucerne) de la N-5 (à Ligerz) et de la N-12 (pour le tronçon Châtel-St-Denis - Vevey).
- 3.6 Les projets d'exécution des différentes sections de routes nationales sont également établis par les cantons et soumis ensuite à l'approbation du Département fédéral de l'intérieur. Cette procédure d'approbation est précédée d'une longue mise au point des plans de détail, tenant compte d'une foule d'exigences et d'impératifs. Les plans, une fois établis, sont mis à l'enquête publique, donnant à tout intéressé la possibilité de faire opposition.
- Ces oppositions sont attentivement examinées par l'autorité cantonale au cours du processus de mise au point et il leur est donné suite dans la mesure du possible. En cas d'insatisfaction, les opposants peuvent faire appel au Tribunal fédéral contre les décisions des autorités cantonales compétentes.
- 3.7 Cette voie de recours et d'opposition a été maintes fois utilisée. La protection juridique du citoyen lors de la construction des routes nationales correspond en tout point à celle que lui assure la juridiction fédérale générale et la procédure administrative. On a renoncé en son temps, avec raison, à aménager des droits spéciaux en faveur de la construction des routes nationales.
- 3.8 En dehors de ces interventions légales directes, les droits populaires fondamentaux connaissent encore d'autres possibilités d'intervention en matière de construction des routes nationales: pétitions, initiatives et référendums sur le plan cantonal, voire interpellations aux Chambres fédérales. Bien des exemples permettent d'illustrer de telles interventions, qui ne sont nullement vouées d'emblée à l'échec; elles ont maintes fois permis d'éclairer les projets d'un jour nouveau, donnant ainsi lieu à

des modifications ou même à la mise à l'étude de projets entièrement nouveaux.

- 3.9 Loin d'être inopérantes, des discussions et négociations directes sur les projets d'autoroutes peuvent être entamées avec les instances cantonales et fédérales compétentes, par des particuliers, des groupements d'intérêts, des communes, des associations régionales ou des autorités cantonales. Dans de très nombreux cas, des améliorations ont pu être réalisées grâce à de telles discussions directes, qui ne sont du reste refusées à personne. Ces possibilités concrètes d'interventions nous paraissent plus judicieuses et plus utiles que la formule "démocratie dans la construction des routes nationales" dont les auteurs de l'initiative ont fait leur bannière et qui est, en définitive, assez vide de sens.

* * *

4. L'initiative estompe les responsabilités

- 4.1 L'objectif principal des auteurs de l'initiative est de modifier l'ordre actuel des compétences. Ils justifient leur initiative par l'échec total, selon eux, de la répartition des responsabilités en matière de construction d'autoroutes et réclament que l'Assemblée fédérale soit chargée non seulement de la planification générale et de l'établissement des tracés, mais aussi de la réalisation des routes nationales.
- 4.2 Cela revient à charger l'autorité législative de tâches d'exécution qui ne peuvent être utilement remplies que par l'autorité exécutive.
- 4.3 Mais, les auteurs de l'initiative ne font pas non plus confiance aux parlementaires et exigent que les décisions des Chambres fédérales soient encore soumises au référendum facultatif.
- 4.4 Il n'est pas nécessaire de faire preuve de beaucoup d'imagination pour penser qu'il serait, de nos jours, relativement facile de recueillir 50'000 signatures pour s'opposer à la réalisation d'un tronçon d'autoroute.
- 4.5 Il serait donc en principe possible d'empêcher toute nouvelle construction d'autoroute. Toute planification à longue échéance serait ainsi rendue impossible.
- 4.6 Comme il l'explique dans un reportage publié par la "Weltwoche", l'auteur principal de l'initiative, Franz Weber, pourrait alors, brandissant l'arme du référendum, mener sa "guerre sainte pour la vie", porté par "l'ardeur de tout son amour pour le pays, pour la nature, pour tout ce qui vit !"
- 4.7 A la suite de votations populaires, certains tronçons pourraient être refusés, ce qui remettrait alors en question le fonctionnement et l'utilité même de tracés entiers de routes nationales déjà réalisés à grands frais.

4.8 La modification proposée de l'art. 36bis alinéa lbis de la Constitution fédérale s'oppose diamétralement aux autres articles constitutionnels touchant à la construction des routes nationales, lesquels resteraient en vigueur. En effet, ceux-ci font obligation à la Confédération d'assurer la création et l'utilisation d'un réseau de routes nationales. L'article proposé modifierait la répartition des compétences de décision à un point tel que la réalisation du réseau décidé ne pourrait plus être assurée.

* * *

5. Une disposition transitoire aberrante

5.1 La disposition transitoire aurait des conséquences aberrantes sur les plans de l'économie et de la politique des transports.

Toute disposition légale avec effet rétroactif est d'ailleurs source d'insécurité juridique.

5.2 Les décisions valablement prises par la Confédération, les cantons et les communes en matière de planification et de construction routière seraient remises en question.

5.3 Les dispositions prises par d'innombrables propriétaires fonciers concernés pourraient se voir brusquement modifiées du tout au tout à la suite d'une votation populaire.

5.4 Depuis le 1er août 1973, plus de trente secteurs de routes nationales ont été mis en chantier. Au moment où cette initiative sera soumise à la votation populaire, plusieurs d'entre eux auront déjà été mis en service. Ils courent donc le risque de devoir être démolis.

5.5 Une démolition ne serait certes pas impossible techniquement, il s'agirait simplement, sur les plans économique et financier, d'une monumentale absurdité.

* * *

6. L'initiative: aucune "démocratisation" et atteintes au fédéralisme

- 6.1 Le texte de l'initiative ne garantit aucunement le respect du principe politique fondamental de notre Etat: la protection des minorités contre le poids de la majorité.
- 6.2 Il est en outre déplacé de gonfler l'opinion populaire de charges émotives et subjectives pour en faire ensuite un jouet politique et un objet d'égoïsmes régionaux, lorsqu'on sait qu'il s'agit d'un sujet aussi important - économiquement et politiquement - que la création des moyens de communication que constituent les routes nationales.
- 6.3 Il convient de rappeler à ceux qui réclament à grands cris davantage de "démocratie", que la répartition des compétences a été le résultat d'une procédure foncièrement démocratique et qu'il en est résulté une répartition judicieuse des tâches entre l'exécutif et le législatif.
- 6.4 Les intérêts en la matière sont généralement limités à une région voire à une commune. La manière dont la population de ces régions ou de ces communes doit pouvoir s'exprimer est donc du ressort des pouvoirs publics respectifs.
- 6.5 Il serait difficile à concevoir, en cas de votation sur un référendum, que des citoyens genevois ou tessinois aient à se déterminer sur le détail d'un tracé dans le secteur Frick-Bözberg-Birrfeld. Une vision locale n'ayant que peu de chances d'être possible, la décision serait donc prise en complète méconnaissance de cause.

De même, est-il vraiment judicieux de laisser aux Zurichois ou aux Schaffhousois le soin de décider du tracé de nos autoroutes romandes ?

On peut douter, dans ces conditions, qu'il soit un jour possible de créer un réseau d'autoroutes cohérent... et un réseau de routes nationales comportant des lacunes serait loin d'offrir les avantages que l'on en attend.