

Comité romand contre
l'initiative Weber

case 2'299
3001 Berne

"DEMOCRATIE DANS LA CONSTRUCTION
DES ROUTES NATIONALES"

A I D E - M E M O I R E

Sommaire:

1. Texte de l'initiative Franz Weber
2. Lancement de l'initiative: un contexte bien particulier
3. L'initiative et ses objectifs
4. Validité de l'initiative
5. L'initiative devant les Chambres fédérales
6. Les raisons du rejet de l'initiative
7. Etat actuel de la construction des routes nationales
8. Appréciation générale

* * *

1. TEXTE DE L'INITIATIVE FRANZ WEBER

Initiative populaire fédérale en vue de donner des compétences accrues à l'Assemblée fédérale et au peuple en matière de construction des routes nationales en vertu de l'article 121 de la Constitution fédérale, les citoyens soussignés demandent, par la voie de l'initiative populaire, que la Constitution fédérale soit complétée par l'article 36 bis comme suit:

Art. 36 bis, al. 1 bis (nouveau):

L'Assemblée fédérale arrête la conception, le tracé et l'exécution des routes nationales. Les arrêtés qu'elle prend sont soumis à l'acceptation ou au rejet du peuple si 50'000 électeurs ou 8 cantons demandent le référendum.

Disposition transitoire:

Toutes les routes nationales ou sections de routes non encore construites ou non encore mises en chantier le premier août 1973 sont soumises à l'adoption d'un arrêt conformément à l'article 36 bis al. 1 bis.

L'initiative, munie de 67.817 signatures valables, a été déposée le 22 juillet 1974 par le comité "Démocratie dans la construction des routes nationales".

2. LANCEMENT DE L'INITIATIVE: UN CONTEXTE BIEN PARTICULIER

Il faut se souvenir de l'état d'esprit qui prédominait dans l'opinion publique lorsque l'initiative fut lancée et que commença la récolte des signatures, en 1973.

L'automobile, dont le développement venait de connaître une croissance extraordinairement rapide au début des années 70, se heurtait alors à une opposition toujours plus marquée et à une sorte d'aversion difficile à définir.

La statistique des accidents, les atteintes à l'environnement, les coûts sociaux et d'autres motifs d'opposition, en partie d'ordre émotionnel et impossibles à quantifier, constituèrent, à la suite de l'apparition massive de véhicules sur un réseau routier manifestement insuffisant, les prémices d'une atmosphère psychologique et politique que l'on qualifia - d'une manière peut-être un peu exagérée - "d'autophobie". Mais, bien peu nombreux sont les automobilistes qui renoncèrent à l'utilisation de leur véhicule...

A cela vint s'ajouter, fin 1973, la crise pétrolière et, avec elle, la pénurie de carburant (chacun se souvient des trois dimanches sans véhicules à moteur).

Parallèlement, on discutait et préparait une loi fédérale sur la protection de l'environnement, des améliorations dans le domaine de la protection des eaux, des mesures destinées à la protection de la nature et du patrimoine (à l'origine desquelles l'énorme "boom" de la construction n'était pas étranger), on étudiait l'aménagement du territoire et, finalement, on prétendait que le trafic motorisé était à l'origine de coûts sociaux qu'il n'était pas à même de couvrir.

Tous ces projets et études préoccupaient une opinion publique déjà sensibilisée par l'illusoire slogan de la "croissance-zéro" et ne contribuèrent évidemment pas à préserver le trafic motorisé des critiques les plus diverses et d'attaques souvent peu en rapport avec la réalité.

Le slogan du "bétonnage de nos sites", utilisé d'abord à l'endroit du développement (jugé démesuré) de nos villes et villages, ne tarda pas à être brandi également face aux constructions autoroutières. Ces dernières furent toutefois poursuivies selon les plans établis à longue échéance et conformément aux arrêtés et décisions prises par les organes de l'Etat légalement habilités à le faire.

3. L'INITIATIVE ET SES OBJECTIFS

L'initiative "Démocratie dans la construction des routes nationales" demande que la Constitution fédérale soit complétée par un nouvel article 36 bis al. 1 bis afin de donner des compétences accrues à l'Assemblée fédérale et au peuple en matière de construction des routes nationales.

Selon les dispositions constitutionnelles et légales actuellement en vigueur en matière de routes nationales, l'Assemblée fédérale déclare "routes nationales" les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général; elle fixe définitivement le tracé général et le type de routes nationales à construire.

Les projets généraux des différentes sections de routes nationales sont établis par les cantons et soumis à l'approbation du Conseil fédéral, accompagnés des préavis des communes et des cantons intéressés. Les projets d'exécution sont également établis par les cantons et doivent être approuvés par le Département fédéral de l'intérieur, avant que les travaux ne puissent être entrepris.

Or, l'initiative populaire prétend transférer à l'Assemblée fédérale les compétences attribuées jusqu'ici au Conseil fédéral, telles la fixation de détail du tracé des sections de routes nationales et la décision de mise en chantier des travaux.

Selon l'initiative, toutes les décisions des Chambres fédérales seraient donc soumises au référendum facultatif.

L'initiative comporte en outre une disposition transitoire prévoyant que le nouveau droit constitutionnel découlant d'une acceptation éventuelle de l'initiative s'étendrait à toutes les routes nationales et sections de routes nationales non encore construites ou non encore mises en chantier au 1er août 1973.

4. VALIDITE DE L'INITIATIVE

Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale sont d'avis que l'initiative populaire "Démocratie dans la construction des routes nationales" a été valablement déposée et doit par conséquent être soumise au vote du peuple et des cantons. Les dispositions légales et l'usage ne connaissent que trois cas dans lesquels une initiative populaire devrait être déclarée irrecevable:

- si elle combine la forme de la proposition conçue en termes généraux et celle du projet rédigé de toutes pièces,
- si elle ne respecte pas le principe de l'unité de la matière,
- si l'objet de l'initiative est irréalisable dans la pratique.

De l'avis du Conseil fédéral, aucun des critères ci-dessus n'est réalisé dans le cas de l'initiative populaire "Démocratie dans la construction des routes nationales". Elle ne combine pas la forme de la proposition conçue en termes généraux et celle du projet rédigé de toutes pièces. Elle respecte le principe de l'unité de la matière, bien que l'on pourrait craindre, lors de la votation populaire sur cette initiative, qu'un citoyen ne soit mis dans l'embarras, s'il est favorable à l'initiative comme telle, mais opposé à la disposition transitoire dont les conséquences pourraient être absurdes (en effet, il n'a pas la possibilité de s'exprimer séparément sur chaque point de l'initiative).

Le critère de l'impossibilité, lui non plus, n'est pas opposable à l'initiative. Certes, la disposition transitoire est à la limite de ce qui est pratiquement réalisable et juridiquement acceptable. Il n'est cependant pas impossible, techniquement, de procéder à la destruction d'une route nationale mise en service. Ce ne serait qu'un non sens économique et une aberration.....

5. L'INITIATIVE DEVANT LES CHAMBRES FEDERALES

Donnant suite à la proposition du Conseil fédéral, le Conseil des Etats a pris la décision, au cours de sa session d'automne 1976, de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative "Démocratie dans la construction des routes nationales".

La Commission "ad hoc" du Conseil national a soumis l'initiative populaire à un examen très attentif. Elle est également arrivée à la conclusion de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative, tout en admettant cependant que de larges couches de la population sont apparemment favorables à une "démocratisation dans la construction des routes nationales" et en soulignant que cette réalité ne saurait être ignorée lors de l'examen de l'initiative.

La Commission a donc discuté d'un contre-projet à opposer à l'initiative populaire, contre-projet qui aurait repris dans ses grandes lignes le texte de l'initiative, abstraction faite, cependant, de la disposition transitoire jugée inacceptable.

Une motion a également été mise en discussion, qui ne demandait rien moins qu'une révision du projet de réseau de routes nationales et le renvoi, jusqu'à décision prise, de tout projet ou exécution de tronçon contesté de route nationale.

Finalement l'opinion qui l'emporta est celle selon laquelle la révision du réseau devrait se limiter à certains tronçons bien définis pour lesquels aucun chantier n'aurait encore été ouvert. Ceci en raison du fait qu'il ne serait pas possible de prescrire un arrêt des constructions autoroutières en cours de réalisation sans s'exposer,

dans les faits, à de sérieuses difficultés, notamment financières.

C'est ainsi que les deux Chambres, ayant rejeté l'initiative Franz Weber (unanimité au Conseil national et une seule voix favorable au Conseil des Etats), adoptèrent, respectivement, en mars et en juin 1977, une motion dont le contenu est le suivant:

1. Dans le but de donner aux Chambres fédérales l'occasion de revoir l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 21 juin 1960 fixant le réseau des routes nationales, le Conseil fédéral est invité à établir un rapport sur la question de savoir si, et, cas échéant, dans quelle mesure l'arrêté ci-dessus devrait être révisé.
2. Ce rapport étudiera particulièrement les tronçons d'autoroute dont la nécessité ou la classification est contestée, soit :

N 1: Yverdon - Avenches

SN 1/SN 3: Zurich: Hardturm - Verkehrsdreieck
Letten - Sihlhölzli

N 4: Wettswil - Knonau

N 6: Wimmis - Zweisimmen - Lenk - Tunnel du Rawil - Uvrier
(N 9 Vallée du Rhône)

N 7: Müllheim - Kreuzlingen

N 9: Lausanne Est : Corsy - Perraudettaz

Aucune décision d'exécution ne devra être prise jusqu'à ce que l'Assemblée fédérale se soit prononcée et aucune adjudication de travaux ne devra être faite.

6. LES RAISONS DU REJET DE L'INITIATIVE

Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale recommandent le rejet de l'initiative pour les raisons suivantes:

- L'initiative poursuit un but qui va diamétralement à l'encontre de l'article 36 bis de la Constitution fédérale et de la loi sur les routes nationales. Cet article 36 bis al. 1 de la Constitution fédérale - qui resterait en vigueur même après une approbation

éventuelle de l'initiative - fait obligation à la Confédération d'assurer l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales.

L'article 36 bis al 1 bis que propose l'initiative modifierait les compétences en matière de décisions à un point tel que la réalisation du réseau décidé ne pourrait plus être assurée.

Certains tronçons du réseau des routes nationales pourraient être refusés au cours de votations populaires, ce qui remettrait en question l'utilité et l'utilisation de sections entières d'auto-
routes déjà réalisées, à grands frais.

De plus, un réseau de routes nationales comportant des lacunes ne rendrait service à personne et notamment pas à la population des régions touchées; celle-ci serait exposée à un trafic considérable qui, amené à proximité par une section d'autoroute existante, aurait à se frayer péniblement un passage sur les routes ordinaires à travers bourgs et villages.

Des lacunes existant encore dans le réseau actuel des routes nationales illustrent bien cette situation: le long du lac de Walenstadt dans le Rheintal saint-gallois, au Domleschg, ou la liaison, toujours manquante, entre la Suisse alémanique et la Suisse romande.

- En réalité, l'initiative n'assurerait aucune "démocratisation" des routes nationales, mais elle conduirait à une considérable centralisation des décisions et à la mise de certaines régions de notre pays sous la tutelle du corps électoral suisse dans son ensemble.

La procédure pour l'établissement, la mise au point et l'approbation des projets de routes nationales est réglée, dans la situation de droit actuelle, de manière judicieuse, raisonnable et absolument démocratique.

La démocratie, telle qu'elle est conçue en Suisse, n'est pas synonyme de donner, sur tout sujet et en toute occasion, le dernier mot au citoyen-électeur. Ce qui importe c'est de déterminer par voie démocratique à qui doivent être attribuées les compétences et dans quels domaines. Cette conception est celle que prévoient la Constitution et les lois approuvées par le peuple.

Le fait, par exemple, de demander à un citoyen des Grisons de décider de la nécessité d'un tronçon d'autoroute dans la région genevoise, ou à un Tessinois de se déterminer quant au tracé de l'autoroute urbaine dans la traversée de Bâle, heurte notre conception - pourtant éprouvée - de la véritable démocratie. Nos tendances vont toujours en faveur d'un équilibre entre les intérêts de différents groupes et nous évitons, dans les domaines de politique cantonale ou régionale, d'imposer à une minorité l'opinion d'une majorité extérieure et non directement concernée.

La procédure aujourd'hui en vigueur pour l'approbation des projets permet précisément de tenir compte des revendications locales et régionales, sans pour autant négliger les intérêts de l'ensemble du pays.

- Des votations populaires sur le tracé et la construction de tronçons déterminés de routes nationales sont, de par la nature des choses, peu judicieuses. Les verdicts populaires ne concerneraient toujours, en effet, que des tronçons particuliers d'autoroutes, alors que leurs conséquences mettraient en péril l'homogénéité de sections entières du réseau.

Le refus, lors de votations populaires, de tronçons de routes nationales aurait encore d'autres conséquences: bien des cantons ont, en effet, établi des plans directeurs de leur réseau routier cantonal en tenant compte de la configuration du réseau des routes nationales, tel qu'il avait été fixé et adopté en 1960. De nombreux travaux d'aménagement de routes cantonales ont, depuis lors, été exécutés sur la base de ces plans.

Si l'on renonçait maintenant à construire certains tronçons d'autoroute, on créerait non seulement des lacunes dans le réseau des routes nationales, mais on remettrait aussi en question de nombreux plans directeurs cantonaux et les réalisations auxquels ils ont déjà donné lieu.

- La disposition transitoire aurait des conséquences aberrantes sur le plan économique et quant à la politique des transports. En effet, chaque mesure légale comportant des effets rétroactifs met en péril la sécurité juridique. Ainsi, des décisions prises par la

Confédération, les cantons et les communes en matière de planification et de construction routière, de même que les dispositions prises par d'innombrables propriétaires touchés par les travaux routiers (donc des questions relatives à la propriété privée) pourraient être brusquement modifiées du tout au tout.

Plus de 30 sections d'autoroute ont été mises en chantier depuis le 1er août 1973 et certaines d'entre elles auront été mises en service au moment de la votation sur l'initiative. Elles seraient donc, en partie, exposées au risque de devoir être détruites.

7. CONSTRUCTION DES ROUTES NATIONALES: ETAT ACTUEL

Un peu plus de la moitié du réseau de routes nationales est aujourd'hui en service. Il s'agit principalement de sections des grandes transversales du pays qui canalisent le gros du trafic; elles relient entre elles des villes importantes comme Genève et Lausanne, ainsi que Berne, Bâle, Zurich et St.Gall. La route de transit à travers les Alpes N 3/13 est, elle aussi, en service dans sa plus grande partie. D'autre part, les voies d'accès partant des centres urbains en direction des zones de détente et de tourisme sont également en service.

En outre, 350 km. de routes nationales (soit 20% du réseau total) se trouvent actuellement en chantier. Les 3/4 du réseau des routes nationales sont donc, ainsi, déjà fixés définitivement.

Le réseau achevé jusqu'ici a fait ses preuves. Le nombre relativement élevé de jonctions et voies d'accès a eu pour effet d'attirer un trafic important, même à courte distance. Le réseau des routes ordinaires est ainsi considérablement soulagé, ce qui fait des routes nationales un important facteur de qualité de vie (que l'on songe simplement à tous les villages et villes que traversait l'ancienne route Genève-Lausanne, alors que l'autoroute, aujourd'hui, draine la plus grande partie de cet important trafic).

De plus, la sécurité qu'offrent les autoroutes est un multiple de celle des routes conventionnelles et le réseau des routes nationales correspond dans une grande mesure aux impératifs de l'aménagement du territoire ainsi qu'aux objectifs du "Heimatschutz" et de la protection de la nature.

Au cours des années 60, d'innombrables interventions de parlementaires et requêtes de cantons avaient pour but d'obtenir une extension du réseau des routes nationales; elles touchaient presque toutes les régions du pays.

A deux exceptions près, le Conseil fédéral écarta cependant toutes ces requêtes en indiquant que la possibilité d'étendre le réseau des routes nationales ne pourrait être examinée que lorsque la plus grande partie du réseau décidé serait en service et que l'on pourrait constater alors un réel besoin d'extension. L'opinion publique a, depuis lors, beaucoup évolué. Certaines sections de routes nationales non encore réalisées sont remises en question.

C'est également dans cette direction que va l'actuelle initiative populaire; elle prétend, par le truchement de compétences directes données aux citoyens, obtenir la possibilité d'éliminer certains tronçons de routes nationales du réseau.

Le réseau des routes nationales a été conçu à la fin des années 50. On comptait, à cette époque, que le million de véhicules à moteur serait atteint en 1980. La motorisation s'est toutefois développée beaucoup plus rapidement que prévu et c'est en 1963, déjà, que le chiffre d'un million était atteint.

L'évolution s'est depuis lors poursuivie dans le même sens, bien qu'à un rythme quelque peu réduit. La limite des deux millions est aujourd'hui déjà dépassée.

Il saute dès lors aux yeux que l'affirmation n'est pas réaliste, selon laquelle on pourrait renoncer à une partie importante du réseau de routes nationales parce que celui-ci ne serait plus nécessaire.

Sans réseau d'autoroutes, des milliers de kilomètres de routes cantonales seraient surchargés, continuellement ou temporairement, causant de graves désagréments pour les riverains.

Il a souvent été prétendu, ces derniers temps, que notre réseau d'autoroutes serait "surdimensionné" en comparaison de celui d'autres états industriels modernes. Cette affirmation est inexacte, ce que la statistique permet aisément de prouver.

La Suisse se situe, par ordre d'importance relative du réseau autoroutier, dans la moyenne des principaux états européens et des USA. Il ne saurait être question d'un surdimensionnement de notre réseau d'autoroutes, si l'on établit une comparaison internationale, ni par rapport à la surface, ni par rapport à la population.

Selon une opinion actuellement assez répandue, la construction des autoroutes serait responsable de l'évolution défavorable du volume des transports et des frais chez les chemins de fer. Cette thèse, elle non plus, ne résiste pas à l'examen de la statistique des transports.

De 1950 à 1974, les chemins de fer ont vu leurs prestations passer de 7,5 à 10,7 milliards de personnes/kilomètres et de 2,2 à 7,4 milliards de tonnes/kilomètres alors même que, durant le même laps de temps, l'effectif des automobiles passait de 188.500 à 1.900.000 unités et le réseau d'autoroutes de 0 à 622 km.

La statistique révèle, d'autre part, qu'au cours des 10 années écoulées, la part qu'ont prise les transports par camion, par rapport à l'ensemble des transports en Suisse, n'a pas augmenté. Cette part a même légèrement baissé ces dernières années. L'évolution défavorable du compte ferroviaire a donc d'autres raisons: elle est en partie due à la récession et résulte, d'autre part, d'un sérieux problème structurel.

8. APPRECIATION GENERALE

- 8.1 Le réseau de routes nationales actuellement en service a fait ses preuves. L'importance considérable de la circulation routière actuelle le rend toujours plus indispensable.
- 8.2 L'attribution des compétences et la procédure d'approbation des projets, telles qu'elles sont fixées par la loi sur les routes nationales, ont également largement fait leurs preuves.
- 8.3 Les compétences en matière de construction de routes nationales sont clairement définies par la Constitution et par la loi. La procédure a été déterminée sur la base de critères judicieux et raisonnables; elle tient compte de tous les impératifs d'une saine démocratie.
- 8.4 La démocratie ne signifie pas, ici non plus, que le citoyen doit avoir le dernier mot sur tous les sujets et en toute occasion. Ce qui est déterminant c'est que les instances compétentes et aptes à prendre des décisions, de même que les procédures, aient été définies d'une manière démocratique.
- 8.5 Il semble judicieux de sauvegarder des procédures qui ont fait leurs preuves pratiques durant de longues années, afin que la réalisation du réseau des routes nationales - dont les 3/4 sont aujourd'hui fixés - puisse être poursuivie sans retard.
- 8.6 L'acceptation de l'initiative, au contraire, perturberait considérablement cette évolution, jusqu'ici favorable et très positive. Là où les compétences et les responsabilités ne sont pas clairement définies, on en arrive rapidement à une situation dans laquelle tout le monde est responsable de tout, mais personne d'une chose déterminée. La sécurité juridique s'en trouverait également sérieusement menacée.

8.7 Aux termes de la disposition transitoire de l'initiative, des routes ou des tronçons de routes nationales, dont la construction aurait été entreprise après le 1er août 1973, pourraient être détruits à la suite de l'issue négative de scrutins populaires.

Il s'agit là strictement du texte de l'initiative et les dénégations postérieures de ses auteurs, selon lesquels il ne saurait "logiquement et raisonnablement" en être ainsi, n'y changent rien. Le texte de la Constitution fédérale est, en fin de compte, juridiquement et politiquement seul déterminant et non une interprétation donnée, après coup, par les auteurs de l'initiative.

8.8 Les auteurs de l'initiative prétendent que le but de leur action ("davantage de protection des sites et de l'environnement lors de la construction des routes nationales") ne peut être atteint que par la voie d'une modification de la Constitution fédérale.

Les exemples qu'ils citent ne suffisent cependant pas à justifier une mesure aussi extrême. De nombreux projets ont été revus sans modification de la Constitution, et réalisés ou planifiés ensuite en tenant mieux compte de la protection de l'environnement (à cet égard, voir l'argumentaire page 4 et 5: possibilités de recours et d'opposition).

8.9 La nécessité d'accorder à la construction des routes nationales une priorité à long terme se fonde précisément, dans les milieux favorables, sur un argument touchant à la protection de l'environnement.

Les observations quotidiennes et les récriminations de la population concernée prouvent sans équivoque l'urgence qu'il y a à éloigner des villes, bourgs et villages l'intense trafic de transit et notamment le trafic des poids lourds. Aussi longtemps, cependant, que le réseau restera fragmentaire et incomplet, il ne pourra être donné suite que très partiellement à ce postulat de la protection de l'environnement et d'une meilleure qualité de vie.

8.10 Il en va de même de la sécurité, menacée tout particulièrement à l'intérieur des localités où le trafic de transit est intense. Les routes nationales offrent une sécurité 4 à 6 fois plus grande que les routes urbaines, ainsi que les statistiques le prouvent d'une manière irréfutable.

C'est donc manquer singulièrement d'objectivité que de ne rechercher que les inconvénients des routes nationales et de les monter en épingle, mais d'en taire soigneusement tous les aspects positifs.

8.11 Les arguments faisant état d'une "dictature des technocrates" et de la "toute-puissance de l'administration", exagérés à outrance, doivent être repoussés énergiquement.

Il est évident que l'ampleur de l'oeuvre à réaliser ne permet pas de donner une suite favorable à chaque désir. Mais, utiliser de tels cas pour tenter de dresser contre cette entreprise nationale la population d'un village, d'une région et, finalement, l'ensemble du corps électoral suisse, c'est faire la preuve que l'on n'est pas disposé à voir les choses d'une manière réfléchie et objective.

8.12 Une plus grande démocratie est peut-être, pour la forme, l'objet de l'initiative. Dans la réalité il ne s'agit cependant pas de promouvoir la démocratie, mais bien plutôt d'en faire un usage abusif.

8.13 En faire un usage aussi abusif ne rendra service ni à l'Etat, ni à son activité, ni à sa Constitution, ni non plus aux citoyens à l'appréciation desquels on soumet des questions toujours plus compliquées.

C'est pourquoi, nous répondrons: NON à l'initiative "Démocratie dans la construction des routes nationales".

NB : Il est à souligner que le Comité central de la Ligue suisse du patrimoine national (Heimatschutz) a refusé son soutien à Franz Weber, estimant que son initiative "n'est pas le bon moyen de résoudre les problèmes relatifs à la construction des autoroutes" et que, surtout, celle-ci, par ses exigences, dépasse son objectif.