

**Message  
concernant l'initiative populaire  
«Halte au bétonnage – pour une stabilisation  
du réseau routier»**

du 31 août 1988

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant l'initiative «Halte au bétonnage – pour une stabilisation du réseau routier» et vous proposons de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter. Le projet d'arrêté fédéral à ce sujet est joint au message.

Veillez agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

31 août 1988

Au nom du Conseil fédéral suisse:  
Le président de la Confédération, Stich  
Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Condensé

*L'initiative populaire «Halte au bétonnage – pour une stabilisation du réseau routier» demande que la superficie maximale du réseau routier suisse ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé soit bloquée au niveau atteint le 30 avril 1986. Par conséquent, de nouvelles routes ou extensions de routes ne peuvent être réalisées que si des surfaces équivalentes du réseau routier sont réaffectées à d'autres fins dans la même région (2<sup>e</sup> al. de l'initiative), à moins que celle-ci ne soit à habitat dispersé ou que l'abandon d'un projet de route ou d'autoroute ne rend nécessaires des travaux d'adaptation. Sont réservées cependant les dispositions édictées par les cantons et les communes concernant la participation des électeurs aux décisions en matière de construction routière.*

*Selon la constitution, les cantons sont souverains en matière de réseau routier, exception faite des routes nationales. Le nouvel article constitutionnel proposé par le biais de l'initiative limiterait notablement les prérogatives des cantons dans ce domaine, sans pour autant accorder à la Confédération des attributions nécessaires pour faire appliquer ce nouveau droit.*

*Cette initiative doit être rejetée également pour des motifs de fond. A plus d'un égard, elle demande pratiquement l'impossible. En effet, vu les projets de construction déjà réalisés ou en cours, limiter la superficie du réseau routier suisse à son niveau du 30 avril 1986 représente une ingérence disproportionnée. En outre, le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 36<sup>quater</sup> cst. proposé est d'une manière générale impossible à appliquer. Les dérogations prévues pour cas spéciaux n'y changent rien ou presque.*

*Il n'y a pas lieu d'opposer un contre-projet à l'initiative.*

*Le Conseil fédéral propose donc de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter, pour des motifs aussi bien juridiques que de fond.*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Rétrospective

Le 25 février 1986, un comité ad hoc, composé pour l'essentiel de représentants de milieux politiques proches des verts et des organisations progressistes (POCH) déposait dans les délais, une initiative populaire «Halte au bétonnage – pour une stabilisation du réseau routier», appuyée par 111 277 signatures valables. Par décision du 14 avril 1986, la Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement de l'initiative (FF 1986 II 95).

### 111 Teneur de l'initiative

L'initiative est libellée de la façon suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

#### *Art. 36<sup>quater</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> Le réseau routier suisse ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé ne doit pas dépasser sa superficie totale relevée au 30 avril 1986.

<sup>2</sup> De nouvelles routes ou extensions de routes ne peuvent être réalisées que si des surfaces équivalentes du réseau routier suisse ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé sont réaffectées à d'autres fins dans la même région.

<sup>3</sup> Les Cantons peuvent accorder une dérogation dans les cas suivants:

- a. Lorsqu'une région à habitat dispersé se trouve dans une situation intolérable en raison d'une desserte insuffisante et qu'aucune solution de rechange ne peut être envisagée;
- b. Lorsque l'abandon d'un projet de route ou d'autoroute rend nécessaires des travaux d'adaptation au réseau routier.

<sup>4</sup> Sont réservées les dispositions édictées par les cantons et les communes concernant la participation des électeurs aux décisions en matière de construction routière.

Les services linguistiques de la Chancellerie fédérale ont mis au point les traductions du texte de l'initiative avant le début de la récolte des signatures (FF 1984 II 1318).

L'initiative confère au comité ad hoc, composé de 26 membres, le pouvoir de la retirer en tout temps par décision prise à la majorité simple.

### 112 Validité de l'initiative

#### 112.1 Unité de la matière et de la forme

L'initiative satisfait aux conditions de validité établies aux articles 121, 3<sup>o</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, de la constitution (cst.), et 75 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1). Elle revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et respecte le principe de l'unité de la matière.

## 11.2 L'initiative est-elle réalisable?

Quant au fond, l'initiative pose des exigences qui, à maints égards, sont pratiquement impossibles à remplir.

Cependant, le droit fédéral ne comporte aucune disposition déclarant irrecevable une initiative irréalisable. Toutefois, comme on ne saurait attendre des collectivités publiques qu'elles s'acquittent de tâches irréalisables, il n'y a pas lieu de soumettre au scrutin populaire des initiatives imposant de telles tâches (FF 1986 I 137).

D'après la doctrine et la pratique, l'impossibilité doit être premièrement évidente et, en second lieu, de fait. Une initiative ne peut être jugée irréalisable que pour des questions juridiques ou de délais. En règle générale, une initiative doit être interprétée. «Dès que, conformément aux règles reconnues d'interprétation, on peut donner à une initiative un sens qui ne la rende pas manifestement et certainement irréalisable, on ne peut la soustraire au vote populaire» (traduction) (Arrêt du Tribunal fédéral du 24 juin 1965, dans la ZBl 1966, p. 36/37; BO N 1977 31, 85 s., FF 1978 II 699).

Quand bien même l'initiative «Halte au bétonnage – pour une stabilisation du réseau routier» préconise des interventions difficilement réalisables, elle n'est cependant nullement inexécutable tant au niveau juridique que dans la pratique. Elle peut donc être considérée comme valable et, partant, soumise au vote du peuple et des cantons.

## 12 Situation initiale

### 121 Réseau routier suisse

A la fin de l'année 1984, le réseau routier suisse totalisait 70 926 km, qui se décomposaient comme il suit:

	1984	1985
Routes nationales . . . . .	1 359 km	1 384 km
Routes cantonales . . . . .	18 370 km	18 435 km
Routes communales . . . . .	51 197 km	non recensé
Total . . . . .	70 926 km	

La superficie absorbée par ce réseau s'élevait en 1984/85<sup>1)</sup> à

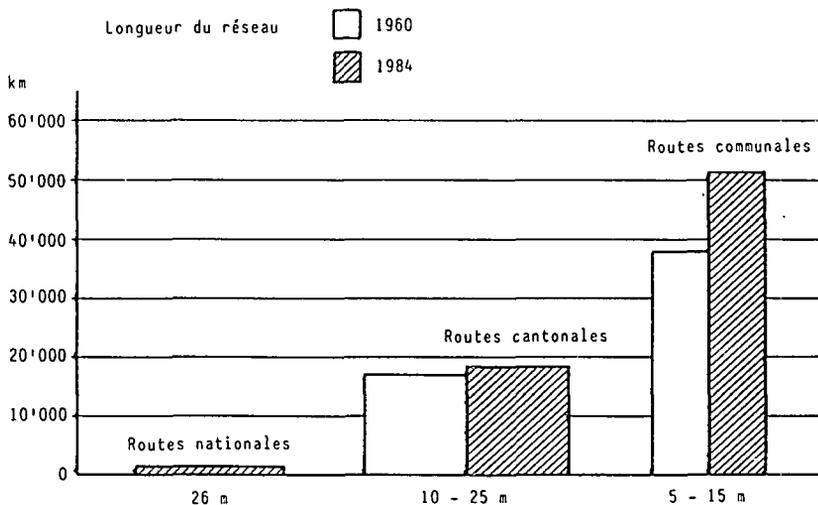
	km <sup>2</sup>	%
Routes nationales . . . . .	52,48	8
Routes cantonales . . . . .	216,04	32
Routes communales . . . . .	323,07	49
Places de stationnement . . . . .	73,94	11
Total . . . . .	665,53	100

<sup>1)</sup> Source: Rapport EMT 3/87, DFTCE, Etat-major pour les questions de transport.

La superficie totale de la Suisse est de 41 293 km<sup>2</sup>, dont 32 493 sont exploitables. En 1984, la surface totale occupée par le réseau routier suisse était de 665,5 km<sup>2</sup> ou de 1,6 pour cent de la superficie totale, resp. de 2 pour cent de la superficie productive. A fin 1987, 1451 km de routes nationales étaient construits et en service; abstraction faite des tronçons en tunnels, ils occupaient une surface de 38 km<sup>2</sup>, soit les 0,9 et 1,2 pour mille des superficies totale et productive du pays<sup>1)</sup>.

Dans cet ordre d'idées, il est intéressant de considérer l'évolution du réseau routier suisse entre 1960 et 1984.

### Longueur du réseau routier 1960 et 1984



Profil normal moyen

Comme le démontre le graphique ci-dessus, c'est la longueur des routes communales qui s'est le plus étendue. A vrai dire, cela n'a rien d'étonnant, car elles desservent en premier lieu les zones d'habitation, de même que les zones d'activité économique (industrie, artisanat, tertiaire).

L'organisation de notre territoire ne s'est jamais modifiée aussi rapidement et profondément que durant ces 30 à 40 dernières années. Certains chiffres parlent d'eux-mêmes:

En 1987, la Suisse comptait 1 million d'habitants de plus qu'en 1962.

Les trois dernières décennies ont vu le nombre des bâtiments plus que doubler. On en recense actuellement plus de deux millions, dont la moitié est destinée au logement. Un quart des logements est constitué par des maisons individuelles qui occupent 63 pour cent de la surface totale nécessaire au logement. Si, en 1960, la proportion était d'une maison individuelle pour quatre nouveaux logements, elle était déjà de un à deux en 1980.

<sup>1)</sup> Source: Office fédéral de la statistique, annuaire statistique de la Suisse et données fournies par l'Office fédéral des routes.

Alors qu'en 1900, un ménage comportait en moyenne 4,6 personnes, il en comptait 2,5 en 1985. A l'heure actuelle, un tiers des 2,5 millions de ménages n'est composé que d'un seul individu. Par ménage, la surface moyenne habitable, qui était de 81 m<sup>2</sup> entre 1961 et 1970, a passé à 103 m<sup>2</sup> entre 1976 et 1980.

Entre 1970 et 1980, le nombre des résidences secondaires ou tertiaires a doublé pour atteindre 240 000 unités.

On estime à 120 000 – 130 000 ha les bonnes terres qui, depuis la Seconde guerre mondiale, ont été soustraites à l'agriculture.

La mobilité de la population suisse s'est considérablement accrue. La part de la circulation routière dans l'ensemble du trafic a passé en 30 ans (1955–1985) de 56 à 83 pour cent et les voyageurs-kilomètres de 21,4 à 97,2 milliards.

En 1986, il y avait huit fois plus d'installations de transports touristiques qu'en 1954.

Dernier chiffre frappant: chaque année il faut évacuer 5 millions de t de déchets de chantier et de déblais, puis les entreposer sur des décharges; en outre, 2,5 millions de t de déchets ménagers doivent être jetés ou incinérés<sup>1)</sup>.

Ces données ne doivent pas conduire à minimiser l'emprise de la route sur le sol ou à remettre en question le principe d'une utilisation mesurée du sol (art. 1<sup>er</sup> de la loi sur l'aménagement du territoire [LAT]; RS 700), principe qui s'applique aussi aux travaux publics. En effet, les croissances démographiques et économiques sont les principales responsables de la consommation de terrain, toujours plus forte, par les bâtiments et les infrastructures.

## 122 Autorités compétentes pour la construction des routes

Selon la constitution fédérale, la construction des routes est avant tout l'affaire des cantons et des communes. Il n'existe donc pas de «routes fédérales». Son article 36<sup>bis</sup> le dit clairement: la Confédération assurera par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales; les cantons construiront et entretiendront ces routes qui seront placées sous leur souveraineté, réserve faite des attributions de la Confédération. A vrai dire, toutes les décisions importantes pour la construction des routes nationales se prennent à l'échelon fédéral. Les Chambres déterminent le réseau des routes nationales, en fixant le tracé général ainsi que le type des routes à construire. Les projets généraux sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral qui définit également le programme de construction. Finalement, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie approuve les projets définitifs.

Le réseau, arrêté par l'Assemblée fédérale et achevé aux quatre cinquièmes, compte au total 1852 km.

Quand bien même les routes principales qui restent à construire bénéficient de l'aide de la Confédération et ne représentent que 2169 km des réseaux cantonaux

<sup>1)</sup> Rapport du 14 décembre 1987 sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisme en Suisse (rapport sur l'aménagement du territoire, FF 1988 I 822).

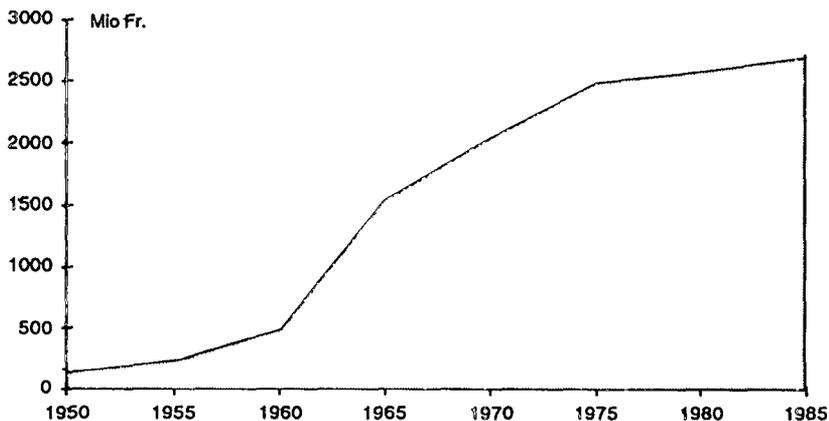
totalisant à eux seuls 18 370 km, elles ne sont cependant que des routes cantonales. De plus, dans ce domaine, l'Etat central ne peut agir que par le biais de subventions, le canton étant l'initiateur de la construction, de l'établissement et de la mise au point des projets.

Outre ces deux réseaux «nationaux», on en compte un troisième, ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé, composé pour l'essentiel de routes cantonales, communales, de dévestiture ou forestières qui sont du ressort exclusif des cantons ou des communes, voire qui relèvent du droit privé.

Ainsi, exception faite des routes nationales, les attributions de la Confédération en matière de construction routière sont très réduites, la majeure partie du réseau échappant à la compétence fédérale.

Depuis 1960, les contributions de la Confédération et des cantons à la construction des routes ont passé de 600 millions de francs environ à 2,5 milliards de francs par an.<sup>1)</sup>

### Investissements sur infrastructure pour la route, de 1950 à 1985



## 2 Partie spéciale

### 21 Origine et objectif de l'initiative

#### 211 Motifs

Le lancement de l'initiative «Halte au bétonnage – pour une stabilisation du réseau routier» résulte de l'avancement de la construction des routes nationales. Les auteurs de l'initiative ont décidé de mettre un terme à la construction de ces routes, nonobstant le fait que l'initiative populaire «Démocratie dans la construction des routes nationales» a été rejetée à une grande majorité par le peuple et tous les cantons, en 1978, et que le réexamen de six tronçons controversés a clairement démontré qu'il n'y avait aucune raison d'amputer davantage ce réseau.

<sup>1)</sup> Source: Rapport sur l'aménagement du territoire, Berne 1987

D'ailleurs leur mot d'ordre tout au long de la collecte des signatures était le suivant: «Assez bétonné; arrêtons de construire des routes! non à de nouvelles autoroutes».

## 212 Objectif

L'initiative demande que la constitution soit complétée par un nouvel article 36<sup>quater</sup>, selon lequel la superficie totale du réseau routier suisse ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé ne dépasserait pas celle relevée au 30 avril 1986 (1<sup>er</sup> al.), cette date étant à quelques jours près celle de l'aboutissement de l'initiative.

Sauf dérogations de deux types (desserte de régions à habitat dispersé, travaux d'adaptation au réseau routier rendus nécessaires du fait de l'abandon d'un projet de route ou d'autoroute), de nouvelles routes ou leurs extensions ne pourraient plus être réalisées, à moins que des surfaces équivalentes du réseau routier suisse ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé ne soient réaffectées à d'autres fins dans la même région (2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.).

L'initiative réserve cependant les dispositions édictées par les cantons et les communes concernant la participation des électeurs aux décisions en matière de construction routière (plans de zones, lois sur la construction des routes, référendums en matière administrative) (4<sup>e</sup> al.).

Le texte accompagnant les feuilles de signatures ne décrit que d'une manière fort générale l'objectif visé par l'initiative. Quant aux commentaires des divers alinéas du nouvel article constitutionnel préconisé, ils ne permettent guère de bien comprendre la portée du futur droit.

Aux dires des auteurs de l'initiative, le réseau autoroutier suisse serait achevé à raison de plus de 70 pour cent. La plupart des projets encore à l'étude serait avant tout des extensions (raccordements, voies express, contournements, routes de dégagement). Or, sans exception, tous les tronçons non achevés des routes nationales seraient très controversés. L'initiative permettrait de rectifier les décisions malencontreuses et autres démarches erronées du passé. Elle constituerait donc une mesure à longue échéance pour lutter contre la mort des forêts et la destruction croissante du milieu naturel.

## 22 Contenu et interprétation de l'initiative

L'initiative établit quatre principes:

- Selon elle, le réseau routier suisse ouvert au public et généralement au trafic motorisé ne doit pas dépasser sa superficie totale relevée au 30 avril 1986. Les auteurs de l'initiative admettent que les zones piétonnes, les rues résidentielles, ainsi que les routes ne servant qu'aux exploitations agricoles, forestières ou d'alpage ne seront pas concernées par cet article, tant qu'elles ne répondront pas à la définition susmentionnée.

C'est probablement à dessein que l'on a exclu de ces exceptions la construction des routes desservant les zones industrielles et artisanales.

- De nouvelles routes ou extensions de routes ne peuvent être réalisées que si des surfaces équivalentes du réseau routier défini précédemment sont réaffectées à d'autres fins dans la même région. Selon les auteurs de l'initiative, ces routes pourraient être transformées en zones piétonnes, en rues résidentielles interdites au trafic de transit, ou en rues ouvertes aux seuls trams et bus.
- Les cantons peuvent cependant accorder des dérogations, lorsqu'une région à habitat dispersé se trouve dans une situation intolérable en raison d'une desserte insuffisante ou si l'abandon d'un projet de route ou d'autoroute rend nécessaires des travaux d'adaptation au réseau routier.
- Sont réservées les dispositions édictées par les cantons et les communes concernant la participation des électeurs aux décisions en matière de construction routière. Les auteurs de l'initiative s'expliquent sur ce point par la formule concise suivante: «Démocratie en matière de routes principales; il ne faut pas attenter aux droits».

## **23        Appréciation juridique**

### **231       Article constitutionnel**

Selon la constitution, la construction routière est du ressort des cantons et des communes, exception faite du réseau des routes nationales qui ressortit à la Confédération. Cependant, celui-ci est assez modeste si on le rapporte à l'ensemble des routes suisses.

En fait, cette initiative vise non seulement les seules routes nationales mais aussi le reste du réseau suisse qui s'étend beaucoup plus rapidement.

Les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas contiennent une interdiction générale de construire toute nouvelle route. Le réseau ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé ne doit pas dépasser sa superficie totale relevée au 30 avril 1986. De nouvelles routes ou extensions de routes ne peuvent être réalisées que si des surfaces équivalentes du réseau défini ci-dessus sont réaffectées à d'autres fins dans la même région. Ces dispositions limitent de manière drastique les compétences fédérales, cantonales ou communales en matière de construction des routes.

Les dérogations prévues au 3<sup>e</sup> alinéa n'y changent d'ailleurs pas grand chose. Elles ne sont applicables que dans les cas suivants:

- a. Lorsqu'une région à habitat dispersé se trouve dans une situation intolérable en raison d'une desserte insuffisante et qu'aucune solution de rechange ne peut être envisagée;
- b. Lorsque l'abandon d'un projet de route ou d'autoroute rend nécessaires des travaux d'adaptation au réseau routier.

Si la norme à la lettre b est claire et peut être facilement appliquée dans la pratique, il n'en va pas de même des critères (let. a) justifiant l'octroi de dérogations qui sont, dans une large mesure, sujettes à interprétation. En effet, comment définir une région à habitat dispersé? A partir de quand une situation est-elle intolérable en raison de l'insuffisance des dessertes? Qu'entend-on en fait par solutions de rechange?

Du reste, les rapports entre le 4<sup>e</sup> alinéa et l'article 36<sup>quater</sup> dans sa totalité sont confus. En effet, au 4<sup>e</sup> alinéa, il est dit que sont réservées les dispositions édictées par les cantons et les communes concernant la participation des électeurs aux décisions en matière de construction routière. Manifestement l'initiative fait allusion à de nouveaux régimes juridiques cantonaux selon lesquels les gros travaux routiers doivent être soumis à la votation populaire ou, du moins, au référendum facultatif. Prenons un exemple: lorsque les citoyens d'un canton ou d'une commune se prononcent en faveur de l'aménagement d'un certain tronçon routier, en dépit de l'avertissement qui leur a été donné par écrit avant le vote sur la portée limitée du scrutin populaire, cette décision pourrait être à la rigueur incompatible avec le droit fédéral.

## **232      Relation avec les autres dispositions constitutionnelles en matière de construction de routes**

L'article 36<sup>quater</sup> proposé serait en contradiction flagrante avec les autres normes constitutionnelles portant sur la construction des routes. Selon l'actuel article 36<sup>bis</sup>, la Confédération assure par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales que les cantons construisent et entretiennent conformément à ses dispositions et sous sa haute surveillance. Or, l'article 36<sup>quater</sup> interdit toute nouvelle extension des routes nationales à moins que des surfaces équivalentes du réseau routier suisse ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé ne soient réaffectées à d'autres fins dans la même région.

Par ailleurs, étant donné que ces dispositions constitutionnelles sont concurrentes, il faudrait résoudre d'épineux problèmes d'interprétation pour pouvoir établir la législation d'exécution et appliquer le nouveau droit.

## **24            Appréciation quant au fond**

- Selon le 1<sup>er</sup> alinéa de l'initiative, le réseau routier suisse ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé ne devrait pas dépasser sa superficie totale relevée au 30 avril 1986.

Or, à cette date-là, personne n'a déterminé cette étendue. Ce relevé n'est pas impossible mais il serait fastidieux et coûteux. Une chose est sûre: le réseau routier suisse actuel, avec toutes ses ramifications, comprenant également les plus récentes voies d'accès aux zones en construction, est déjà plus étendu que le 30 avril 1986. Ainsi, par exemple, de 1986 à 1988, ce ne sont pas moins de 80 km de routes nationales et plusieurs aménagements importants des routes principales, subventionnés par la Confédération, qui ont été ouverts à la circulation.

Part-on du principe que l'initiative sera soumise au souverain en 1990, il apparaît comme totalement irréaliste de ramener alors la superficie du réseau routier à son niveau du 30 avril 1986. Certes, les dispositions constitutionnelles peuvent très bien statuer sur une situation juridique qui prendra quelque temps à se concrétiser. Mais en l'occurrence, plus le temps passera, plus il sera illusoire de vouloir revenir à la situation du 30 avril 1986, car d'autres routes seront nécessaires et le trafic sur le réseau existant n'aura cessé d'augmenter.

Si, par exemple, une route nationale est ouverte à la circulation, la route cantonale qu'elle remplace ne peut être fermée ou réaffectée à d'autres fins. Preuves en sont les exemples suivants: en 1986, l'autoroute N 2 Biasca – Gorduno (Bellinzone) a été mise en service tout comme celle du lac de Walenstadt, à la fin 1987. Il est tout à fait impensable de supprimer, et l'ancienne route du Saint-Gothard dans la Riviera, qui passe par toutes les localités, et la route principale longeant le lac de Walenstadt. En outre, ainsi que l'exige l'initiative, il faudrait retrancher deux fois plus de kilomètres que n'en ont les routes régionales, car les autoroutes sont nettement plus larges, et réaffecter ces surfaces à d'autres usages.

- Selon le 2<sup>e</sup> alinéa de l'initiative, de nouvelles routes ou extensions de routes ne pourraient être réalisées que si des surfaces équivalentes du réseau routier suisse ouvert au public et accessible au trafic motorisé sont réaffectées à d'autres fins dans la même région.

Ce principe ne pourrait être appliqué qu'en de rares occasions. Si l'on doit, par exemple, pour sauvegarder l'environnement et les sites ou pour accroître la sécurité construire une route d'évitement, il n'est guère possible d'utiliser à d'autres fins l'ancienne voie de transit. Les accès au centre des localités, au reste du réseau routier ainsi qu'aux bâtiments doivent être conservés. Autre exemple: au cours de l'année 1987, l'autoroute de contournement de Saint-Gall et les deux routes d'accès au centre ville ont été ouvertes au trafic. Cependant, les liaisons principales ainsi remplacées à travers l'agglomération restent surchargées par le trafic interne, en particulier par les transports en commun. On ne peut y libérer que peu de terrain.

L'article proposé par cette initiative serait également difficilement applicable lors de l'équipement des zones à bâtir délimitées selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Ainsi, il ne serait guère possible d'équiper de nouveaux terrains à bâtir ou d'assurer l'implantation d'entreprises industrielles, artisanales ou du tertiaire en redimensionnant les accès aux nouvelles zones de construction. Les exceptions prévues au 3<sup>e</sup> alinéa de l'initiative ne changent d'ailleurs rien à cette situation.

- Dans la pratique, il serait difficile d'imposer l'application du nouveau droit constitutionnel préconisé, cela tant au niveau des cantons que des communes. Il faudrait mettre sur pied un organe fédéral de surveillance, qui contrôlerait la construction routière dans tout le pays et qui serait doté des attributions lui permettant d'empêcher effectivement toute nouvelle construction illégale.

## 25 **Appréciation globale**

Il convient, pour des motifs aussi bien juridiques que de fond, de rejeter l'initiative dite «Halte au bétonnage – pour une stabilisation du réseau routier».

En outre, au niveau tant fédéral que cantonal, des dispositions juridiques ont déjà été prises; elles répondent à plusieurs aspirations entièrement fondées des auteurs de l'initiative.

Ainsi, dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pollution de l'air arrêtée par les Chambres le 9 juin 1987, le Conseil fédéral a renoncé à leur demander l'extension du réseau des routes nationales qu'elles avaient fixé en 1960 puis expressément confirmé, le 19 décembre 1986, à l'issue du réexamen de certains tronçons contestés. Le Conseil fédéral s'est exprimé en ces termes:

Tant que le projet RAIL 2000 n'est pas réalisé, nous renonçons à décider ou à proposer au Parlement l'extension de tout tronçon qui concurrencerait directement le développement de la capacité du rail, dans la mesure où cette extension exigerait un changement de classe d'une route nationale ou la modification de la décision concernant le tracé général. On abandonnerait notamment les cinquième et sixième voies des N 1/N 2 ainsi que la deuxième galerie du tunnel du Saint-Gothard. Nous n'excluons cependant pas que, pour certains tronçons courts, nous puissions décider la construction de voies supplémentaires lorsque cela se révélera indispensable pour garantir la capacité et la sécurité routières. Mais, dans chaque cas, la preuve du besoin devra être apportée et mise en balance avec les intérêts de la protection de l'environnement.

Dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la période 1983–1987, puis à nouveau dans celles pour 1987 à 1991, le Conseil fédéral a expliqué et confirmé qu'il fallait accorder la plus grande attention aux répercussions du trafic sur l'environnement, sur la consommation d'énergie ainsi que sur l'organisation du territoire, l'accent devant être mis surtout sur l'encouragement des transports publics. D'ailleurs, il soulignait aussi la nécessité de coordonner les différents modes de transport lors des aménagements ultérieurs des réseaux des transports. Ces objectifs se verront essentiellement concrétisés lors de la réalisation de RAIL 2000, adopté en décembre 1987 par le souverain.

Selon l'article 22<sup>quater</sup> cst., la Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. En vertu de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol (art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al., LAT); il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables et de conserver les sites naturels et les territoires servant au délasserment. Il s'agit en outre de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter de transports publics suffisants. Par ailleurs, il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public en évitant ou maintenant dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie (art. 3, 2<sup>e</sup> à 4<sup>e</sup> al., LAT). Les conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), les plans directeurs des cantons (art. 6 à 12 LAT) et ceux d'affectation (art. 14 à 27 LAT), les recommandations, les directives ainsi que chaque projet concret doivent respecter ces objectifs et principes.

Dans le rapport du 14 décembre 1987 sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse (rapport sur l'aménagement du territoire 1987, FF 1988 I 822), le Conseil fédéral manifeste sa volonté d'accorder plus d'importance à ces objectifs et principes. Constatant que la densification de l'occupation du territoire, la préservation de l'environnement, des terres cultivables et des

ressources énergétiques imposent des limites à l'extension du réseau routier, il souligne la nécessité de mieux coordonner transports et milieu bâti (option 8 du rapport). Pour y remédier, il propose des mesures adéquates (élaboration d'études de base appropriées, tâches exécutées par la Confédération, aménagement du territoire et collaboration encouragés dans les cantons).

Ces derniers temps, plusieurs cantons ont introduit dans leurs législations, au titre de la «démocratie dans la construction des routes», le principe qui veut que d'importants travaux routiers doivent être soumis au référendum facultatif ou obligatoire. Dans certains cantons, le peuple a d'ailleurs refusé de tels travaux. Dans d'autres, l'assentiment donné par le souverain montre qu'une interdiction absolue de construire toute nouvelle route est injuste parce qu'elle ne permettrait pas de tenir compte des impératifs futurs.

## **26 Faut-il opposer un contre-projet à l'initiative?**

Un contre-projet devrait tenir compte, sous une forme ou sous une autre, des buts de l'initiative et proposer une solution juridiquement applicable et, partant, réalisable. Rappelons que l'initiative vise à ramener la superficie du réseau routier suisse à son niveau du 30 avril 1986 et pour cela à compenser toute nouvelle route ou extension de route par la réaffectation à d'autres fins de surfaces routières équivalentes. Or, cet objectif, parce qu'il est très difficile à atteindre et qu'il entraînerait des conséquences disproportionnées, ne saurait être valablement reformulé dans une norme constitutionnelle ayant le caractère d'un contre-projet. Il n'y a pas de place dans la constitution pour une disposition qui se borne à déclarer que seules les routes vraiment nécessaires pourront être construites à l'avenir.

Comme nous l'avons vu, la réalisation de l'initiative exigerait que la Confédération soit dotée de vastes compétences lui permettant de freiner durablement la construction de routes. Or, nous ne voyons pas la nécessité d'une telle démarche.

Aussi le Conseil fédéral renonce-t-il à présenter un contre-projet, direct ou indirect, à l'initiative populaire.

## **3 Conséquences**

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

#### **311 Pour la Confédération**

Si l'initiative était acceptée, elle aurait notamment les conséquences suivantes pour le réseau des routes nationales défini par les Chambres: il ne serait plus possible de mettre en chantier pour compléter ledit réseau les tronçons restant à construire.

Dans ces conditions, nous devrions nous borner à adapter le réseau actuel et il continuerait de manquer des pièces essentielles à notre réseau des routes nationales.

Il est vrai que sur le plan financier la Confédération économiserait 10 à 12 milliards de francs, déduction faite des frais d'adaptation susmentionnés, dont on ne peut évaluer les coûts.

Il est aléatoire de vouloir chiffrer les économies qui seraient réalisables sur les constructions routières (cantonales et communales) subventionnées par la Confédération et grâce à la diminution des effectifs du personnel.

### **312 Pour les cantons et les communes**

Selon l'initiative, même la construction routière aux niveaux cantonal et communal serait paralysée. De plus, il est quasiment impossible de remplir la condition selon laquelle de nouvelles routes ou extensions de routes ne puissent être réalisées que si des surfaces équivalentes du réseau routier sont réaffectées à d'autres fins dans la même région.

Il n'est pas non plus possible d'évaluer les économies que pourraient réaliser les cantons et les communes en matière de construction routière (frais de personnel inclus).

### **32 Autres conséquences**

Certes, si l'initiative est acceptée, elle contribuerait à limiter la demande en terrain pour les habitations, le travail et les loisirs. De même, elle permettrait peut-être de freiner l'accroissement soutenu du trafic routier privé. Ce coup de frein, sans porter notablement atteinte à la mobilité individuelle, pourrait être de nature à favoriser une meilleure utilisation des capacités de transport ferroviaire dégagées à la faveur du programme RAIL 2000.

Toutefois, les avantages que présente l'initiative ne contrebalancent en rien les graves inconvénients qui en résulteraient.

Cette initiative ne serait d'aucune utilité pour les transports et l'économie. Il est inopportun de laisser inachevé le réseau des routes nationales. Le trafic empruntant les autoroutes actuelles devrait les quitter partout où elles sont inachevées. Par conséquent, le réseau ordinaire traversant de nombreuses localités et parsemé d'obstacles serait rapidement saturé parce qu'il n'est nullement adapté à ce nouveau trafic. Il en résulterait donc des bouchons, voire des paralysies générales du trafic sans parler de l'accroissement du nombre des accidents. Même si la vitesse est limitée sur les autoroutes, la circulation y est fluide, ce qui entraîne une baisse de la consommation d'essence et se traduit par une pollution moindre que celle qui est causée par le trafic sujet à des bouchons et à des ralentissements dans nombre de localités. Seul un réseau des routes nationales formant un tout achevé peut répondre pleinement non seulement aux exigences des transports et de l'économie mais encore aux impératifs de la sécurité. Le secteur des transports et communications joue un rôle non négligeable dans l'économie nationale de la Suisse qui, par ailleurs, est principalement axée sur la division du travail. Par conséquent, il est nécessaire de disposer de réseaux routier et ferroviaire qui soient fonctionnels.

Il va sans dire qu'un arrêt de la construction des routes nationales exercerait des effets radicaux sur le secteur de la construction. Selon le programme de construction à long terme pour les routes nationales, l'achèvement du réseau défini par les Chambres fédérales aura lieu d'ici à la fin des années nonante et coûtera plus de 1 milliard de francs par année. Selon certaines estimations, le volume des travaux ainsi financés garantit directement ou indirectement l'emploi de 16 000 à 20 000 personnes dans le secteur de la construction que ce soit dans des bureaux techniques, sur des chantiers, chez des fournisseurs de matériel ou dans les entreprises de transport. Il ne serait que difficilement possible de réaffecter cet important potentiel de travail à la construction d'autres ouvrages publics.

En outre, l'interdiction générale de construire des routes se répercuterait, de manière difficilement appréciable, dans les cantons et les communes, notamment dans le secteur des transports et des communications et sur le plan économique.

Le nouvel article constitutionnel proposé non seulement bloquerait l'extension du réseau routier mais encore donnerait un sérieux coup de frein aux autres activités relevant du domaine de la construction. On ne bâtirait plus assez d'habitations et, en maints endroits, l'implantation d'entreprises industrielles, artisanales ou de services serait remise en question. Les régions de montagne seraient particulièrement touchées. En effet, dans un grand nombre de régions périphériques ou cherchant actuellement à développer leurs économies, l'aménagement de voies d'accès appropriées est loin d'être achevé. La desserte par les transports publics étant dans ces régions insuffisante, celles-ci sont donc tributaires d'un réseau routier dense et bien aménagé. En outre, leur raccordement au réseau national est loin d'être satisfaisant. S'il est vrai que l'initiative concède une exception en faveur des régions à habitat dispersé, celle-ci est sujette à interprétation à un point tel que l'on ne saurait exclure que les régions périphériques ou de montagne subissent malgré tout le contre-coup de l'initiative.

Tout bien pesé, il apparaît que la Suisse encourrait des dommages économiques incalculables. C'est aussi une des raisons pour lesquelles l'initiative semble irréalisable du seul point de vue économique.

#### **4 Rapport avec le droit européen**

Pour autant qu'on puisse en juger, l'initiative aurait, au niveau européen, des répercussions non pas juridiques mais pratiques. Notre pays ne serait plus en mesure de doter les axes de transit d'importance internationale qui traversent son territoire, du gabarit et des aménagements qu'exige un raccordement de ces axes au reste du réseau routier européen. Or, en ratifiant l'Accord européen sur les grandes routes de trafic international (routes E), la Suisse s'est engagée à respecter, dans son programme de construction, les normes d'aménagement définies dans l'accord et à y adapter les routes E passant sur son territoire.

# Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Halte au bétonnage – pour une stabilisation du réseau routier»

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

après examen de l'initiative populaire «Halte au bétonnage – pour une stabilisation du réseau routier», déposée le 25 février 1986<sup>1)</sup>;  
vu le message du Conseil fédéral du 31 août 1988<sup>2)</sup>,

*arrête:*

## Article premier

<sup>1</sup> L'initiative populaire «Halte au bétonnage – pour une stabilisation du réseau routier» du 25 février 1986 est soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'initiative populaire a la teneur suivante:

*La constitution fédérale est complétée comme il suit:*

### *Art. 36<sup>quater</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> Le réseau routier suisse ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé ne doit pas dépasser sa superficie totale relevée au 30 avril 1986.

<sup>2</sup> De nouvelles routes ou extensions de routes ne peuvent être réalisées que si des surfaces équivalentes du réseau routier suisse ouvert au public et généralement accessible au trafic motorisé sont réaffectées à d'autres fins dans la même région.

<sup>3</sup> Les Cantons peuvent accorder une dérogation dans les cas suivants:

- a. Lorsqu'une région à habitat dispersé se trouve dans une situation intolérable en raison d'une desserte insuffisante et qu'aucune solution de rechange ne peut être envisagée;
- b. Lorsque l'abandon d'un projet de route ou d'autoroute rend nécessaires des travaux d'adaptation au réseau routier.

<sup>4</sup> Sont réservées les dispositions édictées par les cantons et les communes concernant la participation des électeurs aux décisions en matière de construction routière.

## Art. 2

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

32366

<sup>1)</sup> FF 1986 II 95

<sup>2)</sup> FF 1988 III 708

## **Message concernant l'initiative populaire «Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier» du 31 août 1988**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.060
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.10.1988
Date	
Data	
Seite	708-723
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 583

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.