

Message

concernant les initiatives populaires:

- «pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon»,
- «pour un district de Knonau sans autoroute»,
- «contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure/Zuchwil»,
- «pour un canton du Jura libre d'autoroute»

du 25 janvier 1989

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant les initiatives:

- «pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon»,
- «pour un district de Knonau sans autoroute»,
- «contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure/Zuchwil»,
- «pour un canton du Jura libre d'autoroute».

Nous vous proposons de soumettre ces initiatives au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de les rejeter.

Les quatre projets d'arrêtés fédéraux à ce sujet sont joints au présent message.

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

25 janvier 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Les initiatives populaires:

- «pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon»,
- «pour un district de Knonau sans autoroute»,
- «contre la construction d'une autoroute entre Biemme et Soleure/Zuchwil»,
- «pour un canton du Jura libre d'autoroute»,

demandent que le réseau des routes nationales soit amputé des tronçons suivants:

- N 1, Morat – Yverdon
- N 4, Wettswil – Knonau
- N 5, Biemme – Soleure/Zuchwil, et
- N 16, de la frontière franco-suisse (Boncourt) à celle des cantons de Berne et du Jura, via Delémont.

Selon le droit constitutionnel et la législation en vigueur, l'Assemblée fédérale déclare routes nationales les voies de communication les plus importantes et qui présentent un intérêt pour la Suisse. Il lui appartient également de fixer définitivement le tracé général et le type des routes à construire. Pour remplir cette tâche, elle a défini dans sa totalité le réseau des routes nationales (arrêté du 21 juin 1960). Celui-ci n'a été prolongé qu'à trois reprises, à savoir lorsqu'on lui a adjoint en 1965 le tunnel routier du Saint-Gothard, en 1971 le contournement autoroutier nord et ouest de Zurich et, en 1984, la Transjurane.

En 1977, le Conseil fédéral a été chargé par une motion des Chambres de réexaminer, sous l'angle de leur nécessité et de leur classification, six tronçons contestés, au nombre desquels figuraient la N 1, entre Yverdon et Avenches, et la N 4 entre Wettswil et Knonau. L'arrêté fédéral du 19 décembre 1986 a mis le point final à ce réexamen. Exception faite du Rawil, tous les tronçons en question et, partant, les deux susmentionnés étaient maintenus dans le réseau des routes nationales.

Selon l'opinion qui prévaut actuellement, la constitution devrait contenir des dispositions à caractère fondamental, c'est-à-dire de nature générale et abstraite; elle devrait surtout se limiter aux principes. Or, les nouveaux alinéas proposés concernent des décisions matérielles sur des cas isolés, décisions qui, en vertu de la constitution et de la loi en vigueur, doivent émaner non pas du peuple et des cantons, mais de l'Assemblée fédérale. Du point de vue juridique, les quatre initiatives doivent donc être rejetées.

Par ailleurs, leur appréciation quant au fond a conduit le Conseil fédéral à aboutir aux mêmes conclusions négatives. Chacune de ces initiatives, si elle était acceptée, rendrait lacunaire le réseau des routes nationales défini comme une entité et récemment confirmé par les Chambres. Or, le Conseil fédéral a toujours plaidé pour que l'on construise sans retard les tronçons encore manquants. Il ne saurait faire marche arrière aujourd'hui, même en présentant des contre-projets.

Le Conseil fédéral propose donc de soumettre les initiatives au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de les rejeter.

Message

1 Partie générale

11 Rétrospective

Le 2 juillet 1987, l'Association suisse des transports (AST), coordinatrice de quatre comités locaux ad hoc, déposait quatre initiatives populaires, à savoir:

- l'initiative populaire «pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon» munie de 138 836 signatures valables;
- l'initiative «pour un district de Knonau sans autoroute», munie de 134 447 signatures valables;
- l'initiative «contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure/Zuchwil», munie de 133 061 signatures valables et
- l'initiative «pour un canton du Jura libre d'autoroute», munie de 132 564 signatures valables.

Par décision du 23 décembre 1987, la Chancellerie fédérale a constaté leur aboutissement (FF 1988 I 273 ss).

111 Teneur des initiatives

Les initiatives sont libellées de la façon suivante:

111.1 Initiative populaire «pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon»

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 36^{bis}, 7^e al. (nouveau)

⁷ Aucune route nationale ne sera construite ni exploitée entre Morat et Yverdon.

111.2 Initiative populaire «pour un district de Knonau sans autoroute»

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 36^{bis}, 8^e al. (nouveau)

⁸ Aucune route nationale ne sera construite dans le district de Knonau (district d'Affoltern ZH). Aucune route d'accès à une route nationale ne sera exploitée dans le district de Knonau ni sur le territoire de la commune de Birmensdorf ZH.

111.3 Initiative populaire «contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure/Zuchwil»

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 36^{bis}, 9^e al. (nouveau)

⁹ Entre Zuchwil et Bienne, aucune route nationale ne sera construite ni exploitée dans les districts de Bucheggberg, Lebern et Büren.

111.4 Initiative populaire «pour un canton du Jura libre d'autoroute»

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 36^{bis}, 10^e al. (nouveau)

¹⁰ Aucune route nationale ne sera construite sur le territoire de la République et canton du Jura.

111.5 Mise au point rédactionnelle

Les services linguistiques de la Chancellerie fédérale ont mis au point la traduction des textes des initiatives avant le début de la récolte des signatures (FF 1987 I 701 704 707 et 710).

111.6 Clause de retrait

Le comité ad hoc de chaque initiative a le pouvoir de la retirer sans réserve par décision prise à la majorité simple.

112 Validité des initiatives

Chacune des initiatives satisfait aux conditions de validité établies à l'article 121, 3^e et 4^e alinéas, de la constitution, et à l'article 75 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1). Chacune revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et respecte le principe de l'unité de la matière. Les quatre initiatives doivent donc être considérées comme valables et, partant, peuvent être soumises isolément au vote du peuple et des cantons.

12 Situation initiale

En vertu de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN) (RS 725.11), l'Assemblée fédérale est compétente en dernier ressort pour fixer le réseau de ces routes. Ainsi, la LRN a la teneur suivante:

Article premier, 1^{er} al.

¹ Les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général seront déclarées routes nationales par l'Assemblée fédérale.

Par ailleurs, la LRN dispose ce qui suit:

Art. 11, 1^{er} al.

¹ L'Assemblée fédérale fixe définitivement, sur la proposition du Conseil fédéral, le tracé général et le type des routes nationales à construire.

Ce réseau arrêté le 21 juin 1960 (RS 725.113.11) par les Chambres répond à la définition formulée à l'article 36^{bis} de la constitution, car il englobe les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en

général. Or, peu après que le Parlement en a fixé la configuration, des adjonctions ont été demandées, que ce soit par voie d'intervention parlementaire, par l'initiative de certains cantons ou par la population, directement. Les avantages manifestes qu'apportaient autoroutes et semi-autoroutes en matière de circulation et pour les régions desservies n'étaient sans doute pas étrangers à ces requêtes. Celles-ci concernaient presque toutes les régions de la Suisse. Chaque fois que nous avons pris position, nous avons exposé la politique de la Confédération en matière de construction routière. Il en ressort qu'une extension du réseau arrêté ne pourrait entrer en ligne de compte que lorsque celui-ci serait achevé dans sa plus grande partie et que se ferait nettement sentir le besoin d'en élargir la définition restrictive figurant à l'article 36^{bis} est.

Ainsi, depuis 1960, le réseau des routes nationales n'a été complété qu'à deux reprises, à savoir par le tunnel routier du Saint-Gothard (arrêté fédéral du 25 juin 1965; RO 1965 469) et par le contournement autoroutier nord et ouest de Zurich (arrêté fédéral du 23 juin 1971; RO 1971 951). Le tunnel du Saint-Gothard y a été inclus parce qu'une motion des Chambres fédérales le réclamait déjà lors de la fixation du réseau. Quant au contournement de Zurich, il s'imposait pour résoudre le problème de la concentration du trafic dans l'agglomération. En outre, pour donner satisfaction à plusieurs motions, nous avons proposé, dans un message du 11 janvier 1984 (FF 1984 I 69), qu'une Transjurane soit insérée dans le réseau des routes nationales. Ce projet a été approuvé par arrêté fédéral du 5 octobre 1984 (RO 1984 1118). Ainsi, le canton du Jura sera relié au réseau des routes nationales.

Cependant, au début des années septante, on a commencé de voir d'un autre oeil la construction de ces routes, et surtout leur réseau. Les projets se sont heurtés à une opposition croissante, dont les motifs sont aussi divers que les milieux dont elle émane. D'un côté, les personnes directement concernées ont davantage tendance à se défendre; de l'autre apparaît une opposition générale, sensibilisée aux problèmes actuels de protection de l'environnement et des sites. Dans bon nombre de régions, ces mouvements font usage des droits populaires pour influencer sur l'élaboration des plans de routes nationales et sur la poursuite de la réalisation du réseau. Ainsi, pétitions, initiatives des cantons ou initiatives populaires à l'échelon cantonal, demandes de réexamens et interventions parlementaires ont remis en question des sections de routes nationales décidées depuis longtemps. En outre, l'initiative populaire «*Démocratie dans la construction des routes nationales*», déposée en 1974, voulait modifier la procédure choisie pour élaborer le réseau; elle aurait aussi soumis au référendum facultatif les décisions de l'Assemblée fédérale concernant la définition des routes nationales.

En 1978 toutefois, cette initiative a été rejetée par une majorité relativement élevée de votants et par tous les cantons. Par ailleurs, une motion adoptée par les Chambres dans ce contexte contraignait le Conseil fédéral à réexaminer, sous l'angle de leur nécessité et de leur classification, six tronçons plus ou moins controversés des routes nationales, à savoir:

- N 1: Yverdon - Avenches,
- SN 1/SN 3 Zurich: Hardturm - carrefour de Letten - Sihlhölzli,
- N 4: Wettswil - Knonau,

- N 6: Wimmis – Zweisimmen – La Lenk – tunnel du Rawil – Uvrier (N 9 Vallée du Rhône),
- N 7: Müllheim – Kreuzlingen,
- N 9: Lausanne est: Corsy – Perraudettaz.

L'arrêté fédéral du 19 décembre 1986 (arrêté fédéral sur les routes nationales, modification du 19 décembre 1986; RS 725.113.11) clôturait ce réexamen. Exception faite de la N 6, tous les tronçons étaient maintenus dans le réseau, subissant parfois des modifications quant à leur tracé et à leur classification. Toutefois, des postulats à la teneur identique invitaient le Conseil fédéral à reconsidérer le problème d'une liaison appropriée et praticable toute l'année entre la région de Spiez et le Valais (en excluant tout tracé par le Simmental), cela en collaboration avec les autorités cantonales bernoises et valaisannes. Ils l'invitaient également à trouver, d'entente avec le gouvernement vaudois, une solution adéquate pour la bretelle de la Perraudettaz (Lausanne est).

Dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pollution de l'air adoptée par les Chambres, le Conseil fédéral a, le 9 juin 1987, renoncé à demander l'extension du réseau des routes nationales qu'elles avaient fixé, puis expressément confirmé le 19 décembre 1986. Tant que le projet RAIL 2000 n'est pas réalisé, le Conseil fédéral entend renoncer à décider ou à proposer au Parlement l'extension de tout tronçon qui concurrencerait directement le développement de la capacité ferroviaire, 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. Cette renonciation vise notamment les cinquième et sixième voies des N 1/N 2 ainsi que la seconde galerie du tunnel du Saint-Gothard. Le Conseil fédéral n'exclut cependant pas que, pour certains tronçons limités, il puisse 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.

2 Partie spéciale

21 Origine et objectif des initiatives

Le lancement des initiatives résulte surtout de l'avancement même de la construction des routes nationales. Leurs auteurs ont voulu tenter d'éliminer au moins quatre tronçons autoroutiers du réseau, après que le peuple eut rejeté l'initiative populaire «*Démocratie dans la construction des routes nationales*» et que le réexamen par le Parlement de six tronçons controversés se fut soldé par le maintien du réseau arrêté initialement.

Dans le texte français accompagnant les feuilles de signatures, les quatre comités d'initiative expliquent de la manière suivante leur démarche:

L'objectif poursuivi avec ces quatre initiatives est d'empêcher la construction de quatre tronçons d'autoroutes.

Depuis 25 ans, nous construisons frénétiquement des routes et des autoroutes. Aujourd'hui, alors que l'on s'inquiète de toute part des graves atteintes portées à l'environnement, il faudrait que nous continuions à massacrer de magnifiques

régions, que nous acceptions le sacrifice de précieuses terres cultivables, que des forêts soient encore amputées et des zones de détente saccagées.

Avec votre appui, nous voulons épargner à nos régions un bétonnage excessif. Nous comptons sur votre solidarité confédérale.

22 Teneur et interprétation des initiatives

Les quatre initiatives visent à compléter l'article constitutionnel 36^{bis} de façon qu'aucune autoroute ne soit construite:

- entre Morat et Yverdon,
- dans le district de Knonau,
- entre Bienne et Soleure/Zuchwil,
- dans le canton du Jura.

Du point de vue juridique, cela signifie que le réseau des routes nationales serait amputé des tronçons suivants:

- N 1, entre Morat et Yverdon,
- N 4, entre Wettswil et Knonau,
- N 5, entre Bienne et Soleure/Zuchwil,
- N 16, menant de la frontière franco-suisse (Boncourt) à celle des cantons de Berne et du Jura, via Delémont.

Ainsi, si le peuple et les cantons venaient à accepter l'une ou l'autre de ces initiatives, voire les quatre, les tronçons concernés seraient automatiquement radiés de la liste des routes nationales.

Il n'existe aucun lien géographique entre les quatre initiatives. Les tronçons sont répartis de manière assez arbitraire entre différentes régions. Leur situation risque du reste de poser des problèmes de politique nationale: deux des sections incriminées sont en Suisse romande, et au surplus, l'autoroute Bienne - Soleure représente une des principales artères reliant cette région à la partie alémanique du pays.

Supprimer la N 1 entre Morat et Yverdon reviendrait à laisser inachevée la plus importante des routes nationales, ce qui est inconcevable.

L'abandon du projet de route nationale entre Wettswil et Knonau (N 4) signifierait que les réseaux autoroutiers de Suisse centrale et de l'Est du Plateau ne seraient plus reliés directement entre eux.

Le cas échéant, on pourrait certes y remédier en créant ultérieurement de nouveaux tronçons reliant par exemple la N 4a et la N 3. De toute évidence, pareille solution présenterait des inconvénients et irait à l'encontre du but recherché par les auteurs de l'initiative.

Si l'on considère le réseau des routes nationales dans son ensemble, les initiatives «contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure/Zuchwil» et «pour un canton du Jura libre d'autoroute» tiennent de l'énigme la plus complète. Ainsi, au sens voulu par l'une d'elles, aucune route nationale ne pourrait être construite sur le territoire de la République et canton du Jura. Le tronçon de la N 16 menant de la frontière franco-suisse (Boncourt) à celle des cantons du Jura et de Berne serait donc rayé de la liste de ces routes.

En outre, la section encore existante sur sol bernois, allant jusqu'à Bienne est, via Moutier, Tavannes et Sonceboz, ne pourrait être raccordée à la N 5 puisque celle-ci est aussi l'objet d'une initiative dans sa portion Bienne – Soleure/Zuchwil.

Au besoin, elle pourrait subir le même sort que les autres tronçons. Il faudrait donc pour cette région parler plutôt d'atomisation que de cohésion du réseau (cf. fig. ci-après).

23 Appréciation juridique

Selon l'opinion qui prévaut, la constitution devrait contenir en principe des dispositions à caractère fondamental, c'est-à-dire de nature générale et abstraite; elle devrait surtout se limiter aux principes. Or, les nouveaux alinéas proposés concernent des décisions matérielles sur des cas isolés.

On s'en rend bien compte à la lecture de l'article 36^{bis} cst. complété dans le sens voulu par les initiatives:

Art. 36^{bis}

¹ La Confédération assurera par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales. Pourront être déclarées telles les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général.

...

⁷ Aucune route nationale ne sera construite ni exploitée entre Morat et Yverdon.

⁸ Aucune route nationale ne sera construite dans le district de Knonau (district d'Affoltern ZH). Aucune route d'accès à une route nationale ne sera exploitée dans le district de Knonau ni sur le territoire de la commune de Birmensdorf ZH.

⁹ Entre Zuchwil et Bienne, aucune route nationale ne sera construite ni exploitée dans les districts de Bucheggberg, Lebern et Büren.

¹⁰ Aucune route nationale ne sera construite sur le territoire de la République et canton du Jura.

Le 1^{er} alinéa attribue à la Confédération la compétence d'assurer par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales. A l'adresse des autorités fixant ce réseau, il est précisé que ces routes doivent être les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général. Les alinéas proposés ravaleriaient cette compétence fédérale clairement définie au rang de directives particulières, notamment en prévoyant que, dans quatre régions de la Suisse, aucune route nationale ne peut être construite et mise en service. Ainsi, ces alinéas anticipent des décisions spécifiques qui, en vertu de la législation relative aux routes nationales, sont non pas du ressort du souverain mais de celui de l'Assemblée fédérale. Celle-ci verrait donc ses compétences en la matière amoindries de façon injustifiée.

Selon l'article 36^{bis} cst. et la loi fédérale sur les routes nationales, il incombe au Conseil fédéral de déterminer, en se référant aux projets généraux, le tracé des routes tandis que les Chambres sont chargées de fixer le réseau. Les cantons et les communes doivent être entendus préalablement. C'est à dessein que le législateur a choisi une telle répartition des pouvoirs. Il a, en effet, considéré qu'il n'y avait guère d'autres solutions permettant de concevoir un réseau, compte tenu des

aspects techniques et des impératifs politiques. Ainsi, dans quatre cas particuliers, on enfreindrait le régime de compétence en vigueur, qui jusqu'à présent a donné satisfaction et respecte au surplus les exigences du fédéralisme.

Radier après coup certains tronçons de la liste des routes nationales aurait du reste juridiquement des inconvénients non négligeables. En effet, les cantons ont planifié leurs routes cantonales en fonction du réseau des routes nationales arrêté par les Chambres en 1960, car celui-ci comportait les principales artères routières du pays. Ces plans d'aménagement routiers ont permis aux cantons de prendre d'importantes mesures et de construire de nouvelles artères, voire d'aménager celles qui existaient. Si maintenant, alors qu'il est presque achevé, le réseau venait, de par la volonté du souverain, à être amputé d'un seul tronçon, non seulement il resterait incomplet mais encore la planification et la réalisation de routes à l'échelon cantonal s'en trouveraient compromises. Ainsi l'absence d'un tronçon serait source aussi bien de graves perturbations du trafic que d'inconvénients notables pour les régions concernées. Celles-ci, contrairement à ce que pensent les auteurs des initiatives, seraient submergées par le trafic, ce qui ne manquerait pas d'avoir des répercussions sur l'environnement et la sécurité routière.

24 Appréciation des initiatives quant au fond

241 Initiative «pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon»

Le texte accompagnant les feuilles de signatures expose ainsi le problème de ce tronçon de route nationale: «Entre la N 12 et la N 5, qui sont séparées l'une de l'autre par un espace d'à peine 30 km, une troisième autoroute devrait être construite, reliant la Suisse alémanique à la Suisse romande. Même les experts routiers de la Confédération déconseillent la réalisation de cette autoroute superflue».

Cette affirmation appelle les remarques suivantes:

Lors de la planification du réseau des routes nationales, les liaisons entre la Suisse alémanique et la Suisse romande ont fait l'objet d'une attention toute particulière. Du point de vue de la politique des transports, la Suisse romande ne se réduit pas aux deux centres urbains de Lausanne et Genève. Il ne faut pas négliger le Valais, séparé du reste de la Suisse par la chaîne des Alpes, mais qui possède les passages alpins internationaux que sont le Simplon et le Grand-Saint-Bernard. On ne saurait non plus ignorer l'agglomération de Vevey - Montreux, ainsi que le pied du Jura avec Yverdon, Neuchâtel et Bienne. Une ou deux voies de communication importantes ne suffisent pas à écouler les flux de trafic entre ces régions et la Suisse alémanique. C'est pourquoi le réseau des routes nationales, défini en 1960 par l'Assemblée fédérale, comporte trois axes principaux: la N 1 reliant Genève - Lausanne - Yverdon - Morat - Berne et constituant un élément de la croix autoroutière ouest-est et nord-sud; la N 12 en provenance du Valais et conduisant à Berne via Vevey - Montreux (N 9), puis Bulle - Fribourg; la N 5, axe du pied du Jura, reliant Neuchâtel, Bienne et Soleure.

Ces routes nationales devaient être dimensionnées inégalement, en fonction du volume de trafic. Mis à part le tronçon Yverdon - Avenches, la N 1 est une route

nationale de première classe. Son tracé, son profil en long ainsi que ses caractéristiques de construction doivent lui permettre d'absorber un important trafic de transit. Sa capacité la place au-dessus des autres voies de communication. C'est la liaison la plus courte, la plus rapide mais aussi la plus sûre du point de vue de l'exploitation entre Genève, Lausanne et Berne. Au niveau international, elle fait partie intégrante de l'importante route européenne E 25.

La N 12 Vevey – Fribourg – Berne sert d'axe secondaire entre le Valais, la région lémanique de Vevey – Montreux et le Plateau Suisse. Elle a été construite selon les normes en vigueur pour les routes nationales de deuxième classe, c'est-à-dire que ses dimensions sont réduites et que les rampes, déclivités et rayons de courbure sont plus prononcés, eu égard au relief vallonné de la campagne fribourgeoise. Par ailleurs, elle culmine à 1000 mètres d'altitude. Aussi son exploitation sûre et continue soulève-t-elle d'énormes difficultés en hiver; l'expérience l'a démontré.

La route du pied du Jura reliant Yverdon (N 1), Neuchâtel, Bienne et Soleure (raccordement à la N 1) n'a pas été prévue comme transversale autoroutière sur l'axe est/ouest. Le rôle qui lui incombait était plutôt celui de route collectrice et de desserte longeant le Jura et conduisant à la N 1. Même si entre temps, on a décidé de redimensionner à la hausse certains de ses tronçons, il en reste tout de même qui ne peuvent être transformés en véritable autoroute. Ce n'est pas la moindre des raisons de rejeter catégoriquement l'idée que la N 5 puisse être déclarée transversale est-ouest en remplacement de la N 1. En effet, l'abolition du tronçon Bienne – Soleure/Zuchwil fait précisément l'objet d'une des quatre initiatives populaires.

Etant donné ce plan des principales liaisons routières, toujours d'actualité, entre la Suisse romande et la Suisse alémanique, il serait faux de retrancher du réseau des routes nationales la section Yverdon – Morat de la N 1. Celle-ci mesure 47 km. Elle est donc courte, comparée aux 390 km de la N 1 entre le Léman et le lac de Constance. L'exclure du réseau des routes nationales équivaldrait à ouvrir une brèche dans la principale transversale est-ouest; du point de vue du trafic, ce serait incompréhensible. Pour la remplacer, il faudrait élargir la route principale T 1 Morat – Avenches – Moudon – Lausanne. Mais avec la N 1 en service entre Yverdon et Lausanne, cette solution serait manifestement boiteuse.

Après avoir réexaminé les six tronçons contestés, la Commission extraparlamentaire d'experts (NUP ou commission Biel) instituée en 1978 par le Conseil fédéral s'est clairement prononcée en faveur du maintien du tronçon Yverdon – Avenches dans le réseau des routes nationales. De même, le peuple vaudois s'est rendu aux urnes à la fin de l'automne 1982 pour se prononcer sur une initiative cantonale s'opposant à ce même tronçon. L'initiative a été rejetée par 68 383 non contre 60 458 oui, c'est-à-dire que la majorité des votants a approuvé le maintien dans le réseau des routes nationales de ce tronçon important de la principale transversale (N 1).

Par arrêté du 19 décembre 1986, les Chambres fédérales ont confirmé l'appartenance du tronçon Yverdon – Avenches au réseau des routes nationales. Toutefois, sur ce tronçon, la N 1 sera construite comme une route nationale de deuxième classe à quatre voies, avec des chaussées séparées. Sa coupe transversale,

légèrement réduite, permettra d'adapter son tracé aux impératifs topographiques, avec une plus faible emprise sur le terrain. Il faudra préserver le plus possible les sites intéressants. Depuis cette prise de position, il n'est pas apparu d'aspect nouveau, susceptible d'en justifier la remise en question.

242 Initiative «pour un district de Knonau sans autoroute»

Les auteurs de l'initiative prétendent que la construction de la N 4 nécessiterait de nombreuses nouvelles routes dans la banlieue zurichoise. Cela signifierait non seulement la création irresponsable d'une concurrence au RER, mais aussi la perte de plus de 100 ha de forêts et de terres agricoles.

Les arguments des auteurs de l'initiative peuvent être réfutés comme il suit:

Le tracé des routes nationales conduisant de la région de Zurich vers la Suisse centrale et les Grisons a été abondamment discuté au moment où a été fixé le réseau, c'est-à-dire avant 1960. La Commission fédérale de planification chargée à l'époque de présenter un projet au Conseil fédéral a dû répondre à la question fondamentale de savoir quel serait le meilleur itinéraire entre Zurich et la Suisse centrale. Deux solutions ont été envisagées. L'une avec tracé commun aux autoroutes de Zurich – Suisse centrale et Zurich – Coire le long du lac de Zurich (N 3 actuelle) avec bifurcation à Horgen, l'autre avec percement du tunnel de l'Uetliberg pour arriver à Cham (canton de Zoug) en passant par le district de Knonau. Dans les deux cas, le point de départ se trouvait dans la région de l'Allmend (Zurich Brunau) et l'un et l'autre tracé impliquait le percement d'un tunnel, le premier à travers le Horgenberg et le second dans l'Uetliberg. Après examen minutieux de toutes les données, le choix s'est porté sur l'actuel projet de N 4, et ce pour les raisons suivantes: les routes nationales sont les voies de communication routières les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général. Il en va de même de la N 4. Ce tronçon n'assure pas seulement la liaison entre Zurich, le district de Knonau et la région de Cham, Baar et Zoug. Il relie aussi la région de Zurich (y compris l'aéroport de Kloten) à celles de Lucerne, du Saint-Gothard et du Tessin. Du point de vue international, il fait partie intégrante de la E 41 conduisant du sud de l'Allemagne vers le Midi, via Zurich et le Saint-Gothard. Le tronçon de la N 4 entre Wettswil et Knonau constitue, avec l'autoroute de contournement de Zurich, un important axe de liaison. Le retraiter du réseau des routes nationales équivaldrait à ouvrir une brèche inexplicable dans le tracé allant de Suisse centrale vers le reste du réseau des routes nationales du nord-est du pays et de Suisse orientale. Le trafic actuel de la N 4 en direction de Zurich vers la Suisse orientale et vice-versa devrait continuer à emprunter les routes cantonales traversant les localités du district de Knonau, la vallée de la Sihl ou le Hirzel pour rejoindre la N 3. Mais ces voies de communication sont aujourd'hui déjà congestionnées.

L'initiative «pour un district de Knonau sans autoroute» contient une disposition pratiquement irréalisable, selon laquelle aucun raccordement aux routes nationales actuelles ne doit être aménagé dans le district de Knonau ni sur le territoire de la commune de Birmensdorf (ZH). Par le biais de cette restriction, on cherche à endiguer le trafic qui s'écoulerait à travers les villages du district au cas où la N 4

resterait inachevée. Toutefois, atteindre un tel objectif relève de l'utopie. En effet, l'initiative ne concerne nullement les raccordements autoroutiers existants (Steinhausen/Zoug, Urdorf) et situés à proximité du district. En empêchant que les routes collectrices régionales ne soient raccordées aux proches sorties d'autoroute, on agit tout à fait à l'encontre de la planification définie pour les routes nationales en Suisse. Le trafic emprunte donc le réseau local parallèle au tracé de l'autoroute pour en rejoindre les prochaines jonctions, ce qui n'est aucunement judicieux. Seule la fermeture intégrale de toutes les routes du district, totalement impensable en soi, permettrait de satisfaire aux exigences de l'initiative.

Les routes cantonales 382 (Cham - Affoltern am Albis - Zurich), 382.1 (Knonau - Steinhausen - Zoug) et 383 (Mettmenstetten - Rifferswil - Riedmatt - Albis - Adliswil - Zurich) constituent des artères de grand transit au sens de l'ordonnance fédérale du 6 juin 1983 (RS 741.272). Elles sont ouvertes à ce trafic dans son ensemble. Notre pays ne saurait tolérer que certaines régions s'y ferment.

Après avoir réexaminé, à l'aide des plus récentes méthodes de recherche et d'études techniques, le tronçon de la N 4 entre Wettswil et Knonau sous l'angle de sa nécessité et du bien-fondé du tracé, la Commission d'experts (NUP) est arrivée aux mêmes conclusions auxquelles était parvenue à l'époque la Commission fédérale de planification.

Dans ce contexte, les citoyens du canton de Zurich ont été appelés à se prononcer sur une initiative s'opposant à la réalisation du tronçon en question. Lors du scrutin de 1985, cette construction a été refusée par 171 638 voix contre 152 079.

Connaissant le résultat de cette consultation cantonale, les Chambres ont décidé, par arrêté du 19 décembre 1986, que le tronçon de la N 4 entre Wettswil et Knonau continuerait tout de même d'appartenir au réseau des routes nationales. Il n'y a aucune raison de revenir aujourd'hui sur cette décision.

Lors de l'établissement du projet et de l'aménagement technique de la N 4 dans le district de Knonau, il faudra tout mettre en œuvre pour limiter au maximum les atteintes au paysage. Cela vaut tout particulièrement pour l'intégration du point de vue topographique des installations routières, la protection de certains sites et la lutte contre le bruit. D'après le projet présenté à l'époque, l'emprise sur le terrain aurait été de 68 ha (et non pas 100). Si l'on tient compte des études récentes et si l'on fait passer la N 4 sous un tunnel dans la région d'Isliberg, on peut encore diminuer d'un cinquième (c'est-à-dire d'environ 14 ha) la surface nécessaire. C'est ainsi que l'emprise finale ne devrait guère dépasser 50 ha. La majeure partie de ces terrains ont du reste déjà été réservés pour la route nationale.

243 Initiative «contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure/Zuchwil»

Dans le texte accompagnant les feuilles de signatures, les auteurs de l'initiative affirment que la N 5 projetée entre Bienne et Soleure ne saurait ni remplir la fonction d'une desserte d'envergure nationale, ni résoudre les problèmes régionaux en matière de trafic. Selon eux, elle engloiterait en revanche 120 ha des

meilleures terres cultivables, une vaste zone de délassement ainsi qu'un espace offrant les dernières possibilités de survie et de reproduction à certaines espèces animales rares et protégées (plaine de Granges).

La réalité est bien différente. Le tronçon Bienne – Soleure est partie intégrante du tracé de la N 5 allant d'Yverdon à Luterbach (où dans chacune de ces localités, il y a des raccordements à la N 1), via Neuchâtel, La Neuveville, Bienne et Soleure. Répondant à la définition donnée dans la constitution (art. 36^{bis}, 1^{er} al.), la N 5 est donc une «voie de communication des plus importantes, présentant un intérêt pour la Suisse en général». Pour mieux en apprécier l'importance pour le trafic à l'échelon national, il ne faut pas oublier que le pied du Jura, entre Yverdon et Soleure, a une forte densité de population du fait des villes et autres localités qui s'y trouvent (Neuchâtel, La Neuveville, Bienne, Granges). Or, toute cette région du Plateau suisse ne peut tirer de bénéfices de la grande transversale est-ouest, reliant le Léman au lac de Constance, c'est-à-dire la N 1. Aussi s'agissait-il d'associer cette région à la planification des routes nationales, notamment en la reliant à la N 1 tant au sud-ouest (en direction de Lausanne) qu'au nord-est (Bâle et Zurich), ainsi qu'au Jura par une route transversale, et finalement pour joindre entre elles villes et localités susnommées. La N 5 a été conçue pour remplir ces fonctions. Elle absorbe le trafic en provenance du Jura, qui débouche sur le Plateau par les routes principales ou nationales, J 10 (Les Verrières – Neuchâtel – Berne), J 20 (Le Locle – La Chaux-de-Fonds – Neuchâtel) et N 16, appelée aussi Transjurane (Boncourt – Porrentruy – Delémont – Bienne). La N 5 sert par conséquent d'axe collecteur pour toute cette région, dont elle redistribue le trafic sur la grande transversale est-ouest, à savoir la N 1.

De par sa vocation, la N 5 voit son trafic fortement varier d'un endroit à l'autre. Certains tronçons doivent absorber énormément de trafic, par exemple près des agglomérations de Neuchâtel ou Bienne, le long des deux lacs jurassiens ou encore sur le tronçon Bienne – Soleure. En effet, par rapport à ce qui avait été pronostiqué à l'époque, la circulation a augmenté à l'excès. Ainsi, entre ces deux dernières localités, il y a actuellement deux fois plus de trafic que prévu, sans parler des poids lourds qui sont particulièrement nombreux.

Une fois achevée entre Bienne et Soleure, la N 5 décongestionnera l'unique route du pied du Jura qui traverse pour l'heure les localités de Bienne, Pieterlen, Lengnau, Granges, Selzach, Bellach et Soleure. Si on canalise le transit sur une artère créée à cet effet, ces localités retrouveront leur tranquillité. En outre, une circulation fluide sur une autoroute est dans l'ensemble moins génératrice de pollution. La route cantonale en service entre Bienne et Soleure traverse, sur les trois quarts du tronçon, des zones habitées, si bien que la fréquence des accidents y est élevée. La mise en service d'une route nationale remédierait dans une large mesure à cette situation.

Les projets actuels accordent toute l'attention voulue à l'intégration de la N 5 dans le paysage. On ne saurait donc affirmer que la N 5 détruira la région de l'Aar, qu'elle sera source d'atteintes disproportionnées aux zones de délassement de Granges et Soleure, ou encore qu'elle portera un coup décisif tant à la faune qu'à la flore uniques en leurs genres de cette région. Lors de l'étude, tout est mis en œuvre pour tracer la route de façon qu'elle ne passe ni au travers des zones

d'habitation, ni dans celles de délaissement ou considérées comme réserves naturelles protégées. En outre, on tient le plus largement compte des terrains cultivés. Les documents actuels estiment à 100 ha le sol nécessaire, qui en grande partie a déjà été acquis en prévision de cette route. Le long du tracé, il faut procéder à des remembrements parcellaires et remanier les entreprises agricoles de manière à mieux rationaliser l'exploitation du sol et à atténuer les pertes de terrain qui s'ensuivront.

Consulté le 26 juin 1983, le peuple soleurois s'est prononcé par 30 349 voix contre 17 750 pour une initiative demandant le réexamen de la N 5. Le Conseil d'Etat de ce canton a transmis l'initiative aux Chambres fédérales en leur demandant de revoir fondamentalement les questions de la nécessité, de l'utilité et des effets de la N 5 sur les régions situées à l'ouest de Zuchwil.

Après l'avoir attentivement analysée, le Conseil national et celui des Etats ont décidé, respectivement les 19 mars et 19 septembre 1985, de ne pas y donner suite. Aucun changement n'étant intervenu depuis lors, il n'est pas question de renoncer à la N 5.

244 Initiative «pour un canton du Jura libre d'autoroute»

Aux dires des auteurs de l'initiative (cf. texte figurant sur les feuilles de signatures), on prévoit de construire une autoroute à quatre pistes avec des échangeurs tous les trois kilomètres dans le canton du Jura, région périphérique qui possède le plus dense réseau routier de Suisse (par habitant) tout en étant pratiquement exempté de trafic de transit.

Or, il faut souligner les points suivants:

La construction d'une nouvelle Transjurane et, partant, le raccordement du canton du Jura au réseau des routes nationales, ont dans un premier temps fait l'objet de trois motions transmises au Conseil fédéral par les Chambres, respectivement en 1969, 1973 et 1980. Par la suite, lors de la votation du 7 mars 1982, le peuple jurassien s'est prononcé à une écrasante majorité pour cette route. Cela étant, l'Assemblée fédérale, sur proposition du Conseil fédéral, a inséré, par arrêté du 5 octobre 1984, la Transjurane dans le réseau des routes nationales. Sous la dénomination de N 16, elle mène de la frontière franco-suisse (Boncourt) à Bienne (raccordement avec la N 5), via Porrentruy, Delémont, Moutier et Tavannes.

Néanmoins, cet arrêté avait été précédé d'une planification circonstanciée. Du point de vue de la politique nationale, les raisons suivantes plaidaient en faveur de la N 16:

- Récemment créé et situé à la périphérie, le canton du Jura devrait être relié directement au réseau des routes nationales et, partant, au Plateau suisse.
- Le réseau autoroutier français (A 36/N 19b) aurait ainsi un nouveau point de jonction avec nos routes nationales.
- Ce nouveau raccordement entre les deux réseaux nationaux permettrait d'absorber une partie du trafic qui surcharge la N 2 entre Bâle et Härkingen. Ainsi, la région bâloise serait libérée, du moins du trafic routier avec la France.

- Des raisons de politique générale poussent à mieux desservir les régions périphériques en vue d'atténuer les disparités.
- Sous la dénomination E 27, la Transjurane fait aussi partie du réseau des routes européennes.

Les impératifs régionaux suivants justifiaient également la construction de la N 16:

- La Transjurane reliera les deux principales agglomérations du Jura que sont Delémont et Porrentruy, ce qui est hautement souhaitable sur le plan politique et du point de vue économique.
- Le Jura bernois est une région périphérique du canton de Berne. Améliorer les voies de communications entre Bienne, le centre régional, et les vallées de Saint-Imier et de la Birse est profitable tant à ces vallées qu'à l'ensemble du canton.
- Par des accès aménagés en conséquence, les zones périphériques du Jura soleurois peuvent aussi tirer parti de la Transjurane.
- La construction de la Transjurane permet de prolonger jusqu'à Delémont la ligne à voie étroite des Chemins de fer du Jura, qui mène de la Chaux-de-Fonds à Glovelier. Cette liaison ferroviaire qui longera la N 16 sur 13,5 km peut contribuer à améliorer l'offre de transports publics. En effet, les voyageurs en provenance des Franches-Montagnes ou du Jura neuchâtelois et se rendant à Delémont ne devraient plus être obligés de changer de train. Toutefois, le nouveau tronçon servirait préalablement à acheminer les matériaux nécessaires à la construction de la route, solution ménageant l'environnement. Ensuite la nouvelle voie serait ouverte au trafic voyageur.

Ajoutons que la Transjurane aura des retombées positives au niveau local:

- La qualité de vie en sera améliorée puisque la nouvelle route évitera les localités, d'où une diminution des accidents et une moindre pollution. En outre, il ne sera vraisemblablement guère nécessaire d'élargir les rues des villages, de sorte que ceux-ci conserveront leur cachet.
- Le remembrement parcellaire lié à la construction d'une route nationale permet d'exploiter plus rationnellement les terres cultivables.

Selon l'arrêté fédéral du 5 octobre 1984 sur les routes nationales, la Transjurane est une artère de deuxième ou troisième classe. La classification varie au gré des exigences et des données locales. Ainsi, dans le canton du Jura, la N 16 correspond à une route nationale de deuxième classe. Les projets définitifs sont conçus en fonction d'un axe à deux voies. A l'extérieur des tunnels, on prévoit sur tout le tracé des voies de dépassement dans les deux sens ainsi que des places d'évitement, cela en vue d'absorber le surplus de trafic prévisible et d'assurer la sécurité des usagers.

Puisque la Transjurane sera non seulement une route de transit mais encore permettra de desservir les régions et vallées jurassiennes des deux cantons, il est primordial qu'elle possède de nombreuses jonctions.

Le projet de la Transjurane est la conséquence de deux décisions: d'abord le résultat du scrutin populaire du 7 mars 1982 par lequel les Jurassiens ont demandé

✚ le raccordement du canton au réseau des routes nationales, ensuite l'arrêté fédéral du 5 octobre 1984 par lequel les Chambres avalisaient cette décision en insérant la N 16 dans ledit réseau. Une acceptation de l'initiative populaire «pour un canton du Jura libre d'autoroute» battrait donc en brèche les deux décisions susmentionnées. Il ne saurait être question de renoncer à la construction de la N 16.

245 Résumé

Il ressort de l'examen quant au fond des quatre initiatives qu'aucune d'entre elles ne peut être acceptée. Si chacune venait à recevoir l'aval du peuple et des cantons, il s'ensuivrait inmanquablement que le réseau des routes nationales, défini comme un tout, resterait inachevé. Une telle situation ne rendrait service à personne et encore moins aux habitants des régions concernées. Ceux-ci devraient faire face à un flot de trafic qui s'écoulerait péniblement à travers villes et villages en empruntant les routes existantes. Nous en voulons pour preuve la situation dans les régions où, pour l'heure, certains tronçons d'autoroutes ne sont pas terminés.

25 Faut-il opposer un contre-projet aux initiatives?

De tout temps, le Conseil fédéral a souligné que les routes nationales ne sauraient jouer pleinement leur rôle si le réseau présentait des lacunes. Il a notamment réitéré ce point de vue lors des discussions portant sur les tronçons controversés. Il perdrait donc de sa crédibilité si, aujourd'hui, alors que la situation n'a pas changé, il revenait sur un tronçon visé par l'une ou l'autre de ces initiatives et en proposait la suppression. Aussi, n'est-il pas question d'établir des contre-projets.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Pour la Confédération

Retrancher du réseau des routes nationales les tronçons des:

- N 1, entre Morat et Yverdon,
- N 4, entre Wettswil et Knonau,
- N 5, entre Bienne et Soleure/Zuchwil et
- N 16, entre la frontière franco-suisse (Boncourt) et celle des cantons de Berne et du Jura

reviendrait à réduire le devis estimatif total des routes nationales (état des coûts à la fin 1987) de 3,6 milliards de francs, dont 3,2 milliards au titre de la part fédérale. Cependant, il faut dans une certaine mesure corriger ces données, étant donné qu'à la fin de 1988 200 millions auront déjà été déboursés en frais d'étude, d'acquisition de gré à gré des terrains ou pour des travaux préparatoires de moindre ampleur.

Total probable des coûts globaux pour chaque tronçon faisant l'objet d'une initiative

(état au 31 déc. 1987)

Tronçon: N 1 Morat – Yverdon

(en mio. de fr.)

Tableau 1

	Coûts globaux (31 déc. 1987)			Coûts effectifs au 31 déc. 1988		
	Conf. et canton	Conf.	Canton	Conf. et canton	Conf.	Canton
Projet	154,8	135,6	19,2	33,0	29,1	3,9
Acquisition de terrain	82,0	71,7	10,3	28,4	24,7	3,7
Construction	1059,5	928,1	131,4	11,2	9,7	1,5
Total	1296,3	1135,4	160,9	72,6	63,5	9,1

Tronçon: N 4 Wettswil – Knonau

(en mio. de fr.)

Tableau 2

	Coûts globaux (31 déc. 1987)			Coûts effectifs au 31 déc. 1988		
	Conf. et canton	Conf.	Canton	Conf. et canton	Conf.	Canton
Projet	18,3	14,6	3,7	1,5	1,2	0,3
Acquisition de terrain	17,1	13,7	3,4	9,1	7,3	1,8
Construction	151,3	121,0	30,3	0,4	0,3	0,1
Total	186,7	149,3	37,4	11,0	8,8	2,2

Tronçon: N 5 Bienne – Soleure/Zuchwil

(en mio. de fr.)

Tableau 3

	Coûts globaux (31 déc. 1987)			Coûts effectifs au 31 déc. 1988		
	Conf. et canton	Conf.	Canton	Conf. et canton	Conf.	Canton
Projet	77,0	64,7	12,3	22,1	18,6	3,5
Acquisition de terrain	42,0	35,3	6,7	23,3	19,6	3,7
Construction	448,0	376,3	71,7	2,2	1,9	0,3
Total	567,0	476,3	90,7	47,6	40,1	7,5

Tronçon: N 16 Frontière franco-suisse – frontière entre les cantons du Jura et de Berne

(en mio. de fr.)

Tableau 4

	Coûts globaux (31 déc. 1987)			Coûts effectifs au 31 déc. 1988		
	Conf. et canton	Conf.	Canton	Conf. et canton	Conf.	Canton
Projet	183,0	173,9	9,1	47,9	45,5	2,4
Acquisition de terrain	39,4	37,5	1,9	14,0	13,3	0,7
Construction	1315,0	1249,4	65,6	1,4	1,3	0,1
Total	1537,4	1460,8	76,6	63,3	60,1	3,2

Récapitulation: les quatre tronçons

(en mio. de fr.)

Tableau 5

	Coûts globaux (31 déc. 1987)			Coûts effectifs au 31 déc. 1988		
	Conf. et canton	Conf.	Canton	Conf. et canton	Conf.	Canton
Projet	433,1	388,8	44,3	104,5	94,4	10,1
Acquisition de terrain	180,5	158,2	22,3	74,8	64,9	9,9
Construction	2973,8	2674,8	299,0	15,2	13,2	2,0
Total	3587,4	3221,8	365,6	194,5	172,5	22,0

Toutefois, d'autres raisons amènent à relativiser les économies ainsi réalisées. Si l'on radiait le tronçon Morat – Yverdon du réseau des routes nationales, la section Morat – Avenches redeviendrait partie intégrante du réseau des routes principales. Il en irait de même de la N 5 entre Bienne et Soleure et de la N 16 dans le canton du Jura. Or, la Confédération finance dans une large mesure l'aménagement de ces routes. Il est vrai qu'on ne peut chiffrer actuellement avec précision les dépenses qu'entraîneraient ces travaux pour la Confédération et les cantons. Sans doute, ce montant serait non négligeable.

On ne peut évaluer avec certitude les économies en personnel consécutives à la radiation de l'un ou l'autre des tronçons. Il est toutefois probable qu'elles ne seraient pas très importantes, car les routes principales nécessiteraient un surcroît de travail.

312 Sur le plan des cantons et des communes

La radiation des tronçons en question du réseau des routes nationales permettrait aux cantons et communes de réaliser grosso modo les économies suivantes:

Radier la N 1 de Morat à Yverdon reviendrait à dégrever le compte des routes nationales des cantons de Berne, Fribourg et Vaud respectivement de 13, 56 et 92 millions de francs.

Renoncer à la N 4 entre Wettswil et Knonau permettrait au canton de Zurich de réaliser des économies de 37 millions de francs.

Exclure la jonction de la N 5 Biemme – Soleure/Zuchwil du réseau des routes nationales offrirait aux cantons de Berne et Soleure la possibilité d'économiser respectivement 38 et 53 millions de francs.

Abandonner la N 16 entre Boncourt et la frontière séparant les cantons de Berne et du Jura allègerait de 91 millions de francs la charge supportée par le canton du Jura en matière de routes nationales.

Selon le droit actuel, les communes ne doivent pas subventionner directement la construction des routes nationales. Pourtant, si une route nationale ne peut se construire, les cantons et communes doivent prendre à leur charge les frais de certaines infrastructures routières de remplacement. Les cantons de Berne, Fribourg, Soleure et du Jura devraient donc réaménager ces tronçons en routes principales. Et, comme nous l'avons déjà dit, la Confédération y participerait financièrement. Quant au canton de Zurich, il devrait probablement aménager de nouvelles routes dans le district de Knonau, dans la vallée de la Sihl et au Hirzel. Ces ouvrages reviendraient proportionnellement plus cher aux cantons que s'ils se faisaient selon la législation sur les routes nationales. Le droit en matière de routes cantonales prévoit en effet que les communes doivent contribuer à l'aménagement des routes principales.

Nous ne disposons pas actuellement de données suffisamment précises pour déterminer quels autres travaux d'infrastructure incomberaient aux cantons et aux communes visés par les initiatives, si celles-ci venaient à aboutir. Nous ne savons pas non plus quelles conséquences la radiation de certains tronçons aurait sur les dépenses consenties par les cantons et les communes pour leur personnel.

32 Autres conséquences

Lors de l'appréciation des initiatives quant au fond, on n'a pas négligé les impératifs de l'environnement. Appliquer une politique intelligente dans le secteur des transports, c'est s'opposer à une expansion immodérée du trafic privé. Mais en l'occurrence, les quatre tronçons visés ne représentent pas une extension du réseau autoroutier. Ils servent à combler les dernières lacunes. L'attrait du réseau n'en sera guère accru outre mesure, pas plus que le volume du trafic. Il faut bien voir en effet qu'à la fin de 1988, le réseau des routes nationales était achevé à raison de 80 pour cent. Abandonner l'un ou l'autre des tronçons en cause aurait donc des répercussions négligeables sur la qualité de l'environnement.

Le trafic circulant sur les autoroutes serait obligé d'emprunter les routes ordinaires, et pour cela, de traverser de nombreuses localités où la circulation est déjà très dense. Il en résulterait des bouchons, voire une paralysie générale du trafic, sans parler de l'accroissement du nombre des accidents. Or, quel que soit le point de vue adopté, la solution doit viser à la fluidité du trafic. Dans cette optique, les tronçons visés par les initiatives ne vont pas à l'encontre d'une politique raisonnable en matière de protection de l'environnement; on peut l'affirmer avec d'autant plus de force que les quatre projets ont fait l'objet d'études détaillées quant à leur impact sur l'environnement.

4 **Rapport avec le droit européen**

Pour autant qu'on puisse en juger, l'acceptation de l'une ou de plusieurs des quatre initiatives aurait, au niveau européen, des répercussions non pas juridiques mais seulement pratiques. Notre pays ne serait plus en mesure de doter les axes de transit d'importance internationale qui empruntent ses routes nationales (E 25: tronçon Yverdon – Morat de la N 1; E 41: jonction Zurich – Suisse centrale; E 27: Transjurane) 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.

Projet

**Arrêté fédéral
relatif à l'initiative populaire
«pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon»**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'initiative populaire «pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon»
déposée le 2 juillet 1987¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 25 janvier 1989²⁾,
arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 2 juillet 1987 «pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 36^{bis}, 7^e al. (nouveau)

⁷ Aucune route nationale ne sera construite ni exploitée entre Morat et Yverdon.

Art. 2

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

32692

¹⁾ FF 1988 I 273

²⁾ FF 1989 I 617

**Arrêté fédéral
relatif à l'initiative populaire
«pour un district de Knonau sans autoroute»**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour un district de Knonau sans autoroute» déposée le 2 juillet 1987¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 25 janvier 1989²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 2 juillet 1987 «pour un district de Knonau sans autoroute» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 36^{bis}, 8^e al. (nouveau)

⁸ Aucune route nationale ne sera construite dans le district de Knonau (district d'Affoltern ZH). Aucune route d'accès à une route nationale ne sera exploitée dans le district de Knonau ni sur le territoire de la commune de Birmensdorf ZH.

Art. 2

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

32692

¹⁾ FF 1988 I 276

²⁾ FF 1989 I 617

**Arrêté fédéral
relatif à l'initiative populaire
«contre la construction d'une autoroute entre Bienne
et Soleure/Zuchwil»**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure/Zuchwil» déposée le 2 juillet 1987¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 25 janvier 1989²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 2 juillet 1987 «contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure/Zuchwil» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 36^{bis}, 9^e al. (nouveau)

⁹ Entre Zuchwil et Bienne aucune route nationale ne sera construite ni exploitée dans les districts de Bucheggberg, Lebern et Büren.

Art. 2

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

32692

¹⁾ FF 1988 I 279

²⁾ FF 1989 I 617

**Arrêté fédéral
relatif à l'initiative populaire
«pour un canton du Jura libre d'autoroute»**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour un canton du Jura libre d'autoroute» déposée le 2 juillet 1987¹⁾,

vu le message du Conseil fédéral du 25 janvier 1989²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 2 juillet 1987 «pour un canton du Jura libre d'autoroute» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 36^{bis}, 10^e al. (nouveau)

¹⁰ Aucune route nationale ne sera construite sur le territoire de la République et canton du Jura.

Art. 2

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

32692

¹⁾ FF 1988 I 282

²⁾ FF 1989 I 617

Message concernant les initiatives populaires: - «pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon», - «pour un district de Knonau sans autoroute», - «contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure/Zuchwil», - «pour un canton du ...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.009
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.03.1989
Date	
Data	
Seite	617-641
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 714

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.