

**Message
concernant l'initiative populaire
«pour sauver le Simmental des routes nationales»**

du 17 décembre 1984

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons notre message sur l'initiative populaire «pour sauver le Simmental des routes nationales» 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 est joint à notre message.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 décembre 1984

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Schlumpf

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

L'initiative populaire «pour sauver le Simmental des routes nationales» exige qu'aucune route nationale traversant le Simmental ne puisse être aménagée ou mise en service entre Wimmis et la vallée du Rhône; elle demande donc que le tronçon Wimmis – Zweisimmen – Lenk – tunnel du Rawyl – Uvrier (N9, vallée du Rhône) de la N6 soit supprimé du réseau des routes nationales.

En vertu des dispositions constitutionnelles et législatives en vigueur, l'Assemblée fédérale déclare routes nationales les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général; elle statue définitivement sur le tracé général et sur le type des routes nationales à construire. En exécution de ces dispositions, l'Assemblée fédérale, par arrêté du 21 juin 1960, a fixé le réseau des routes nationales dans son ensemble.

Celui-ci n'a été complété qu'à trois reprises: en 1965 par le tunnel routier du Saint-Gothard, en 1971 par le contournement autoroutier nord et ouest de Zurich, et en automne de 1984 par la Transjurane.

Alors qu'au début des années soixante, l'opinion publique estimait que la construction des routes nationales ne pouvait pas progresser suffisamment vite, la situation s'est modifiée en partie depuis le moment où les automobilistes purent utiliser les nouveaux tronçons. Une opposition croissante aux projets de routes nationales se manifesta pour des raisons les plus diverses, surtout en relation avec la protection de l'environnement et des paysages.

Dans cet esprit, l'initiative populaire «Démocratie dans la construction des routes nationales», déposée en 1974, visait à ce que la procédure légalement prescrite pour la construction de ces routes soit modifiée; elle demandait également que les décisions de l'Assemblée fédérale fixant les routes nationales soient sujettes au référendum facultatif. Elle fut cependant clairement repoussée par le peuple et les cantons en février 1978. Le Conseil fédéral s'est toutefois vu contraint, à la suite d'une motion transmise par les Chambres, de réexaminer la nécessité ou le classement de six tronçons de routes nationales – dont la liaison du Rawyl – qui sont partiellement contestés par l'opinion publique. C'est à l'Assemblée fédérale qu'il incombe de décider si les tronçons réexaminés doivent être maintenus dans le réseau des routes nationales ou supprimés. L'initiative populaire «pour sauver le Simmental des routes nationales» voudrait que cette décision, en ce qui concerne le Rawyl, soit prise directement par le peuple et les cantons.

Il est unanimement admis que la constitution doit, par principe, contenir des dispositions fondamentales, donc de nature générale et abstraite. Or l'article proposé représente une décision précise, dans un cas concret; selon la construction et la législation en vigueur, cette décision ne relève pas du peuple et des cantons, mais bien de l'Assemblée fédérale. L'initiative doit par conséquent être repoussée, pour des raisons de principe et de nature juridique.

La question d'un contre-projet direct ne se pose pas. L'initiative peut néanmoins être prise en considération; en effet, dans notre message du 17 décembre 1984, concernant le réexamen de certains tronçons des routes nationales, qui vous est soumis simultanément, nous proposons que la liaison de Rawyl soit biffée du réseau.

Nous vous recommandons donc de soumettre l'initiative au peuple et aux cantons, en leur demandant de la rejeter.

Message

1 Partie générale

11 Considérations sur les questions de forme

Le 1^{er} octobre 1982, l'association de protection de l'environnement Helvetia Nostra, présidée par le journaliste Franz Weber, a déposé dans les délais une initiative populaire «pour sauver le Simmental des routes nationales» (ci-après l'initiative) appuyée par 124 738 signatures valables. Par décision du 26 octobre 1982, la Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement légal de l'initiative (FF 1982 III 296).

111 Teneur de l'initiative

L'initiative est libellée de la façon suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 36^{bis}, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Aucune route nationale traversant le Simmental ne peut être aménagée ou mise en service entre Wimmis et la vallée du Rhône.

Les traductions du texte de l'initiative avaient été mises au point par les services linguistiques de la Chancellerie fédérale avant le début de la récolte des signatures (BB1 1982 I 250; FFf 1982 I 262; FFi 1982 230).

L'initiative autorise le comité, composé de onze auteurs, à la retirer sans réserve par une décision prise à la majorité.

112 Validité de l'initiative

L'initiative 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). Elle revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et respecte le principe de l'unité de la matière. Les exigences étant remplies, elle doit être soumise au vote du peuple et des cantons.

12 Situation initiale

121 Régime juridique en vigueur

Les principes de la construction des routes nationales sont réglés comme il suit par l'article 36^{bis} cst.:

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 (art. 36^{bis}, 1^{er} al., cst.).

Les cantons construiront et entretiendront les routes nationales conformément aux dispositions arrêtées par la Confédération et sous sa haute surveillance (art. 36^{bis}, 2^e al., cst.).

Les frais de construction, d'exploitation et d'entretien des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons; à cet effet, on tiendra compte des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que de leur intérêt et de leur capacité financière (art. 36^{bis}, 4^e al., cst.).

Réserve faite des attributions de la Confédération, les routes nationales sont placées sous la souveraineté des cantons (art. 36^{bis}, 6^e al., cst.).

En exécution de ce qui précède, la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN; RS 725.11) prévoit pour la construction, l'exploitation et l'entretien de ces routes, les cinq stades de procédure suivants, avec les compétences correspondantes des autorités fédérales et cantonales:

- le plan directeur,
- les projets généraux,
- les projets définitifs,
- la construction,
- l'exploitation et l'entretien.

L'initiative vise avant tout la phase de l'établissement du plan directeur. Dans la loi sur les routes nationales, celle-ci est décrite ainsi:

Les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général seront déclarées routes nationales par l'Assemblée fédérale (art. 1^{er} LRN).

Le plan directeur détermine les régions qui doivent être reliées par les routes nationales, ainsi que les tracés généraux et les types de routes entrant en considération (art. 9 LRN).

Le plan directeur sera établi par l'Office fédéral des routes, en collaboration avec les services fédéraux et cantonaux intéressés (art. 10 LRN).

L'Assemblée fédérale fixe définitivement, sur la proposition du Conseil fédéral, le tracé général et le type des routes nationales à construire (art. 11, 1^{er} al., LRN).

La loi déclare l'Assemblée fédérale compétente pour fixer le réseau, quant à son étendue et à son genre. Le Parlement statue sur le tracé général et sur la classification des différents tronçons de routes nationales. Selon la loi, ses décisions sont définitives, lui seul pouvant les modifier, en supprimant par exemple du réseau une route qui y était incluse.

Se fondant sur les dispositions constitutionnelles citées ainsi que sur les articles 1^{er} et 11 de la loi, vos conseils ont, par arrêté du 21 juin 1960 (RS 725.113.11), fixé le réseau des routes nationales, dans son ensemble. Celui-ci comprend les voies de communication suivantes:

- N 1 Genève – Lausanne – Berne – Zurich – Winterthour – Saint-Gall
 – St. Margrethen

- N 2 Bâle – tunnel du Belchen – Lucerne – Stans – Altdorf – Saint-Gothard – Lugano – Chiasso
- N 3 (Bâle) Augst – Brougg – Birrenstorf et Zurich – Pfäffikon – Sargans
- N 4 Barga (frontière) – Schaffhouse – Winterthour et Zurich – Knonau – Cham – Brunnen – Altdorf
- N 5 Luterbach (Soleure) – Bienne – Neuchâtel – Yverdon
- N 6 Berne – Thoun (Gwatt) – Spiez – Rawyl – Sion/Sierre
- N 7 Winterthour – Frauenfeld – Kreuzlingen (frontière)
- N 8 Spiez – Interlaken – Iseltwald – Brienzwiler – Brünig – Sarnen – Acheregg
- N 9 Vallorbe (frontière) – Chavornay et Ecublens (Lausanne) – Villeneuve – Sion – Brigue – Simplon – Gondo (frontière)
- N 12 Vevey – Fribourg – Berne
- N 13 St. Margrethen (frontière) – Sargans – Coire – Thusis – San Bernardino – Castione
- N 14 Lucerne – Cham (Holzhäusern)
- N 1a Bifurcation de la N1 – Aéroport de Cointrin – contournement de Genève – Bardonnex (frontière)
- N 1b Zurich (Aubruge) – Aéroport de Kloten

Depuis 1960, le réseau des routes nationales a été complété trois fois, à savoir par le tunnel routier du Saint-Gothard (arrêté fédéral du 25 juin 1965; RO 1965 469; FF 1964 II 1622), par le contournement autoroutier nord et ouest de Zurich (arrêté fédéral du 23 juin 1971; RO 1971 951; FF 1970 II 1549) et par la Transjurane (arrêté fédéral du 5 octobre 1984; RO 1984 1118; FF 1984 I 65). Le tunnel du Saint-Gothard a été inclus parce que cette extension avait été exigée par une motion des Chambres fédérales dès la fixation du réseau, le contournement de Zurich parce que cette liaison s'imposait pour résoudre le problème de la concentration du trafic dans la région de l'agglomération zurichoise. Quant à l'extension du réseau par une Transjurane: N 16 Boncourt (frontière) – Delémont – Bienne, elle doit être réalisée pour des raisons politiques et relevant de l'économie des transports.

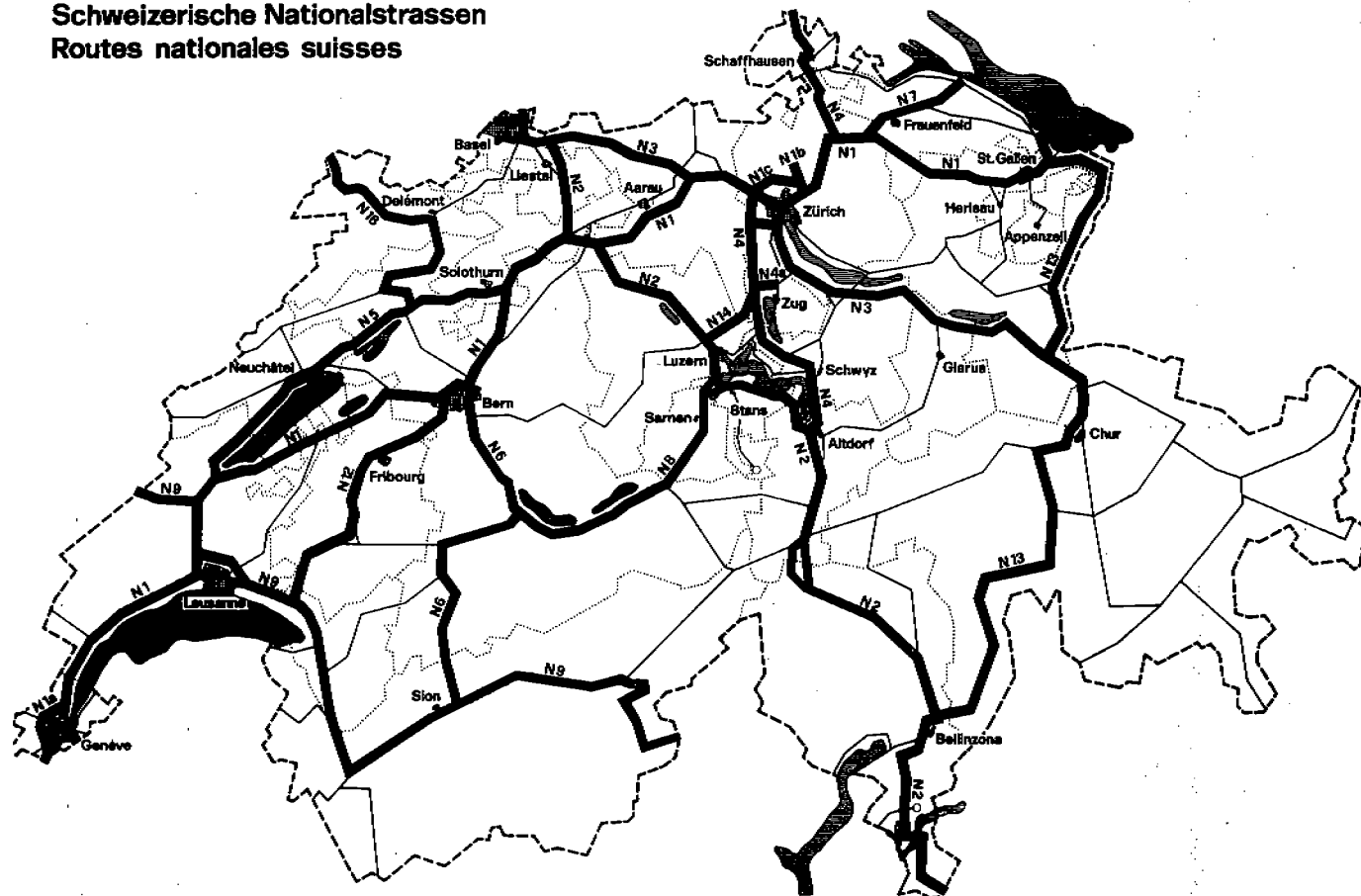
2 Partie spéciale

21 Origine et objectifs de l'initiative

211 Motifs

L'initiative a sans doute été déclenchée par l'avancement même de la construction des routes nationales. De 1960 à 1980, plusieurs des principaux tronçons de routes nationales ont été construits et ouverts au trafic; ils sont assidument fréquentés. L'intérêt pour d'autres sections a de ce fait commencé à diminuer lorsque l'utilité marginale s'est mise à décroître. Une opposition croissante s'est manifestée contre certains tronçons également

Schweizerische Nationalstrassen Routes nationales suisses



pour des raisons de protection de l'environnement et des paysages. A de nombreuses occasions, les personnes et milieux touchés ont recouru aux droits populaires propres à notre système démocratique pour agir sur le processus d'établissement de projets de routes nationales, ou pour en retarder, voire en empêcher la construction. Des tronçons non encore construits ont été remis en question par des pétitions, des initiatives cantonales ou populaires à l'échelon des cantons, ainsi que par des demandes de reconsidération ou des interventions au Parlement. Ainsi, l'initiative populaire «Démocratie dans la construction des routes nationales», déposée en 1974, visait à modifier la procédure fixée par la loi pour établir le réseau; elle voulait soumettre au référendum facultatif les décisions de l'Assemblée fédérale relatives à la désignation des routes nationales. L'initiative a cependant été repoussée, lors de la votation populaire du 26 février 1978, par 1 104 292 voix contre 696 501 et par tous les cantons. Une motion de vos conseils a obligé le gouvernement à revoir la nécessité ou la classification de six tronçons partiellement contestés par l'opinion publique:

N 1: Yverdon-Avenches

SN 1/SN 3: Zurich, Hardturm – carrefour de Letten – Sihlhölzli

N 4: Wettswil – Knonau

N 6: Wimmis – Zweisimmen – Lenk – tunnel du Rawyl – Uvrier
(N 9, vallée du Rhône)

N 7: Müllheim – Kreuzlingen

N 9: Lausanne est: Corsy – Perraudettaz

La commission d'experts instituée pour réexaminer ces tronçons a déposé son rapport final au début de l'année 1982. Elle concluait qu'à l'exception des sections SN 1/SN 3 à Zurich, toutes les autres devraient être maintenues dans le réseau; elle proposait toutefois que certains tracés soient mieux intégrés dans l'environnement et que leur conception technique soit simplifiée.

Le rapport final de la commission d'experts a fait l'objet d'une vaste procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques et de toutes les associations et organisations intéressées. L'Assemblée fédérale doit maintenant décider s'il y a lieu de laisser ou non les tronçons examinés dans le réseau, à l'exception de la section Corsy-Perraudettaz de la N 9 (Lausanne est).

Les méthodes adoptées par la commission n'ont cependant pas fait l'unanimité. Lorsqu'on apprit qu'elle allait recommander de maintenir la liaison du Rawyl dans le réseau, l'organisation Helvetia Nostra lança, à la fin du mois de février 1982, l'initiative populaire «pour sauver le Simmental des routes nationales».

212 Objectif de l'initiative

L'initiative demande qu'aucune route nationale traversant le Simmental ne puisse être aménagée ou mise en service entre Wimmis et la vallée du Rhône.

ne; en d'autres termes, elle exige que le tronçon Wimmis – Zweisimmen – Lenk – tunnel du Rawyl – Uvrier (vallée de Rhône) soit biffé du réseau des routes nationales. D'après les déclarations d'Helvetia Nostra, le Simmental est «un des derniers paysages d'importance nationale resté intact sur la presque totalité de sa superficie». Interprétée textuellement, l'initiative n'est pas forcément dirigée contre une liaison, par une route nationale, entre l'Oberland bernois et le Valais. Elle s'oppose simplement au projet, contenu dans l'arrêté de l'Assemblée fédérale, d'une liaison entre Wimmis et la vallée du Rhône par le Simmental et sous le Rawyl. Mais si cette voie de communication était supprimée, il faudrait que l'Assemblée fédérale définisse une artère de remplacement (route nationale) et reprenne alors toute la procédure.

213 **Appréciation juridique**

Il est admis que la constitution doit, par principe, contenir des dispositions fondamentales, donc de nature générale et abstraite. Or l'article constitutionnel proposé dans l'initiative règle un cas particulier, par une décision concrète. Cela devient évident quand on le place dans le contexte de l'article 36^{bis} cst. Les alinéas 1 et 1^{bis} de celui-ci auraient alors la teneur suivante:

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.

^{1bis} Aucune route nationale traversant le Simmental ne peut être aménagée ou mise en service entre Wimmis et la vallée du Rhône.

Le 1^{er} alinéa donne à la Confédération la compétence d'assurer, par la voie législative, l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales. A l'adresse des autorités fixant le réseau, il est précisé que ces routes doivent être les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général. L'article constitutionnel proposé réduirait, par une disposition spécifique, cette compétence fédérale clairement délimitée, puisqu'elle interdirait l'aménagement ou la mise en service, entre Wimmis et la vallée du Rhône, d'une route nationale traversant le Simmental. L'article constitutionnel préconisé anticipe donc en imposant une décision isolée qui, d'après le régime juridique des routes nationales, n'incombe pas au souverain, mais à l'Assemblée fédérale. Si l'initiative était approuvée par le peuple et les cantons, on pourrait prévoir que des demandes analogues seraient formulées pour d'autres tronçons. La compétence du Parlement d'assurer l'établissement d'un réseau de routes nationales serait alors affaiblie, voire vidée de sa substance.

L'article 36^{bis} cst. et la loi sur les routes nationales confient la fixation du réseau de ces routes et de leur tracé aux Chambres et au Conseil fédéral respectivement. Les cantons et les communes doivent être entendus préalablement. L'exécutif fédéral détermine le tracé exact des routes en se fondant sur des projets généraux. Ce régime de compétences s'inspire du fait que la

réalisation d'un réseau de routes nationales répondant aux impératifs politiques et techniques ne serait guère possible par d'autres moyens. C'est sur ce système juridique, clair et judicieux, que l'initiative empiète. Cependant, en l'espèce, il n'existe aucune raison de modifier ce système, c'est-à-dire de transférer au peuple et aux cantons la compétence de l'Assemblée fédérale.

214 **Appréciation quant au fond**

S'il faut recommander de rejeter l'initiative, pour des motifs juridiques, son appréciation quant au fond mène à une conclusion différente. Comme nous l'avons dit, l'initiative exige que le tronçon de la route nationale N 6 Wimmis – Zweisimmen – Lenk – tunnel du Rawyl – Uvrier (N 9, vallée du Rhône) soit biffé du réseau. Dans notre message du 17 décembre 1984 concernant le réexamen de certains tronçons des routes nationales (FF 1985 I 541), nous vous proposons également – après avoir examiné à fond la nécessité d'une nouvelle liaison entre l'Oberland bernois et le Valais central – d'y renoncer. Dans le réseau décidé en 1960 par l'Assemblée fédérale, la traversée du Rawyl est la seule liaison nouvelle. Contrairement aux autres routes nationales, elle ne remplace pas des routes principales existantes. Le système des voies de communication ne présentera aucune rupture si nous l'abandonnons. Simplement, une liaison transalpine intérieure, conçue en 1960, ne sera pas réalisée. D'ailleurs, le Rawyl est fortement contesté dans l'opinion publique. La consultation sur le rapport final de la commission chargée du réexamen de tronçons de routes nationales reflète la même image. Sur le plan technique, c'est-à-dire les déclarations selon lesquelles le barrage de Tseuzier pâtirait de la percée d'un tunnel à 1200 m d'altitude, d'après le tracé prévu, plaident en faveur d'une renonciation. Le canton du Valais refuse catégoriquement la construction d'une route alpestre avec une percée à 1800 m. D'une part, le Valais central est accessible depuis le Plateau plus rapidement et plus agréablement par la N 12 et l'autoroute de la vallée du Rhône. En outre, le chemin de fer Berne – Lœtschberg – Simplon (BLS), dont les installations sont actuellement aménagées selon les critères les plus récents, relie déjà Berne au Valais; cette compagnie dispose entre Kandersteg et Goppenstein/Brigue d'un système de transport de voitures dont la capacité a été fortement accrue ces dernières années; de plus, les routes d'accès sont continuellement améliorées. Des allègements tarifaires pour le transport des voitures sont prévus dans le cadre de la nouvelle répartition des droits sur les carburants, si bien que la «chaussée roulante» offre à l'automobiliste une liaison avantageuse. Certes, selon le rapport final de la commission fédérale de la Conception globale suisse des transports (décembre 1977/variante SV 2), la construction de la route nationale N 6 traversant le Simmental et rejoignant le Valais par le tunnel du Rawyl était considérée comme justifiée; au vu de tous les éléments présentés ci-dessus, ce fait ne revêt plus une importance décisive.

215 Contre-projet à l'initiative

La question d'un contre-projet à l'initiative ne se pose pas. Cependant, ainsi qu'il ressort des considérations ci-dessus, nous nous y rallions sur le fond. Il doit être donné suite au vœu des auteurs de l'initiative, par la voie d'un arrêté fédéral (message du 17 décembre 1984 concernant le réexamen de certains tronçons des routes nationales; FF 1985 I 541).

3 Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes

31 Confédération

Conformément aux estimations des coûts (chiffres de 1980), fondées sur les recommandations de la Commission chargée du réexamen de tronçons de routes nationales, supprimer la liaison du Rawyl équivaldra à alléger le compte des routes nationales d'environ 1250 millions de francs, dont près de 1100 millions concernant la part fédérale. Dans l'ensemble, la réduction des dépenses sera toutefois plus faible. En effet, renoncer au Rawyl, ce sera remettre le tronçon Wimmis – Zweisimmen dans le réseau des routes principales. Il faudra donc l'aménager avec l'aide de la Confédération, parce que l'artère actuelle à travers le Simmental sert d'accès aux routes alpestres A 189: Boltigen – Jaun – Bulle et A 11: Zweisimmen – Château d'Oex – Aigle ainsi qu'à la A 190: Château d'Oex – Bulle du réseau des routes principales. Cet aménagement exigera des moyens considérables.

32 Cantons de Berne et du Valais; communes

La renonciation au tunnel du Rawyl se traduira pour les cantons de Berne et du Valais par un allègement de leurs comptes des routes nationales (BE: – 91 mio. fr.; VS: – 67 mio. fr.). Selon le régime juridique actuel, les communes ne contribuent pas directement à la construction des routes nationales. Toutefois, quand une telle liaison n'est pas construite, certaines tâches de substitution concernant l'infrastructure routière incombent aux cantons et aux communes. En l'occurrence, le canton de Berne devra encore aménager la route du Simmental, avec l'aide de la Confédération. Sa part aux frais sera proportionnellement plus importante qu'avec la construction d'une route nationale. Les communes devront également contribuer à l'aménagement de la route du Simmental, en vertu de la législation cantonale. Pour le Valais, il n'est pas possible, sur la base des données actuelles, d'évaluer les tâches d'infrastructure incombant au canton et aux communes touchées, si la route nationale était abandonnée.

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«pour sauver le Simmental des routes nationales»**

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour sauver le Simmental des routes nationales»
déposée le 1^{er} octobre 1982¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 17 décembre 1984²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 1^{er} octobre 1982 «pour sauver le Simmental des routes nationales» 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}, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Aucune route nationale traversant le Simmental ne peut être aménagée
ou mise en service entre Wimmis et la vallée du Rhône.

Art. 2

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

29717

¹⁾ FF 1982 III 296

²⁾ FF 1985 I 529

Message concernant l'initiative populaire «pour sauver le Simmental des routes nationales» du 17 décembre 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.093
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.02.1985
Date	
Data	
Seite	529-540
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 284

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.