

**Message  
concernant le réexamen de certains tronçons  
de routes nationales**

du 17 décembre 1984

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation le projet d'une modification de l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 fixant le réseau des routes nationales.

En outre, nous vous demandons de classer les postulats et motions suivants:

- 1974 P 11951 Autoroutes entre la Suisse romande et la Suisse alémaniques (N 24. 6. 74, Bussey)
- 1974 P 11952 Autoroutes entre la Suisse romande et la Suisse alémanique (N 24. 6. 74, Thévoz)
- 1976 P 76.342 Programme des routes nationales (N 24. 6. 76, Schaffer)
- 1977 P 76.381 Tunnel routier du Rawyl (N 23. 3. 77, Rubi)
- 1977 P 76.437 Route nationale entre Zurich et Zoug (N 23. 3. 77, Schalcher)
- 1977 P 76.438 Route nationale entre Zurich et Zoug (N 23. 3. 77, Müller-Zurich)
- 1978 P 78.425 Réseau des routes nationales. Réexamen (N 5. 10. 78, Künzi)
- 1977 M ad 76.053 Démocratie dans la construction des routes nationales. Initiative populaire. (N 23. 3. 77, Commission; E 22. 6. 77)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances 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

*En relation avec l'initiative populaire «Pour la démocratie dans la construction des routes nationales», le Conseil fédéral a été chargé, par voie de motion, de réexaminer six tronçons de routes nationales controversés:*

*N 1: Yverdon – Avenches*

*SN 1/SN 3: Zurich, Hardturm – carrefour du 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*

*Il devait en outre dans un rapport s'exprimer sur la nécessité d'une révision du réseau des routes nationales.*

*Pour répondre au mandat donné par ladite motion, nous avons institué, en 1978, une commission d'experts chargée du réexamen de tronçons de routes nationales (NUP). Dans son rapport final de 1982, celle-ci a proposé de maintenir dans le réseau cinq tronçons (Yverdon – Avenches, Wettswil – Knonau, Rawyl, Müllheim – Kreuzlingen et Corsy – Perraudettaz). Elle a toutefois suggéré que certains tracés soient revus en fonction des impératifs de la protection du paysage et de l'environnement, et que leur aménagement soit simplifié. Quant au tronçon Hardturm – Letten – Sihlhölzli, en ville de Zurich, il devait être abandonné.*

*En 1982, ce rapport a fait l'objet d'une large consultation. La plupart des réponses concernant les six tronçons ont été positives. Près de la moitié des cantons estiment que le réseau approuvé à l'époque par le Parlement doit être entièrement réalisé.*

*S'appuyant sur les propositions de la commission NUP, ainsi que sur les résultats de la consultation, et compte tenu des scrutins populaires qui ont eu lieu dans quelques cantons, le Conseil fédéral vous propose de maintenir dans le réseau des routes nationales les tronçons suivants:*

*N 1: Yverdon – Avenches (comme route nationale de 2<sup>e</sup> classe)*

*SN 1/SN 3: Zurich, Hardturm – Letten – Sihlhölzli*

*N 4: Wettswil – Knonau*

*N 7: Müllheim – Kreuzlingen*

*Simultanément, le franchissement du Rawyl (N 6: Wimmis–Rawyl–Uvrier/vallée du Rhône) doit être biffé du réseau des routes nationales, conformément à la proposition du Conseil fédéral. Quant au tronçon Corsy – Perraudettaz de la bretelle N 9 Lausanne est, il faut l'abandonner.*

---

---

*Pour ce qui est des tronçons réexaminés par l'Office fédéral des routes, en collaboration avec les cantons intéressés, il sera tenu compte des exigences actuelles tant au stade des projets qu'à celui de la réalisation. Le Conseil fédéral y veillera lors de l'approbation des projets généraux, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) lors de l'approbation des projets de détail.*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Situation initiale

Par décision du 21 juin 1960 (RS 725.113.11), les Chambres fédérales ont fixé le réseau des routes nationales. Selon les définitions données dans l'article 36<sup>bis</sup> de la constitution, ce réseau comprend les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général.

Les avantages évidents que les autoroutes et les semi-autoroutes procurent tant au trafic lui-même qu'aux régions desservies ont bientôt entraîné des requêtes visant à incorporer au réseau de nouveaux tronçons; elles émanaient aussi bien de membres du Parlement, des cantons que du public en général. Presque toutes les régions du pays avaient ainsi des vœux particuliers à faire valoir. Nous y avons répondu en définissant la politique de la Confédération: une extension du réseau des routes nationales ne saurait entrer en ligne de compte qu'à partir du moment où celui-ci serait réalisé dans sa majeure partie et où le besoin se ferait nettement sentir d'élargir la définition limitative qu'en donne l'article 36<sup>bis</sup> cst. De fait, depuis 1960, seuls deux compléments y ont été apportés, à savoir le tunnel routier du Saint-Gothard (arrêté fédéral du 25 juin 1965; RO 1965 469), ainsi que le contournement nord et ouest de Zurich (AF du 23 juin 1971; RO 1971 951). Le premier de ces ouvrages a été inclus dans le réseau conformément à une motion des Chambres déposée dès la définition du réseau. Quant au second, il s'est imposé pour désengorger l'agglomération zurichoise. Enfin, par notre message du 11 janvier 1984 (FF 1984 I 69), nous vous avons proposé la réalisation également d'une autoroute à travers le Jura (Transjurane); vous avez approuvé ce complément par l'arrêté fédéral du 5 octobre 1984 (RO 1984 1118). Toutefois, dès le début des années soixante-dix, des avis divergents se sont manifestés au sujet de la construction des routes nationales et en particulier du réseau. Pour différentes raisons, des milieux divers se sont opposés à des projets avec plus de détermination qu'au cours de la précédente décennie. En effet, la mise en service de tronçons importants avait déjà soulagé bien des situations, rendant moins impérieuse la nécessité de créer d'autres liaisons. En outre, les cantons et les communes continuaient d'étendre leurs propres réseaux pour faire face à un trafic massivement accru. Pour beaucoup, la saturation devenait évidente. De son côté, l'opposition s'organisait. En maints endroits, elle mettait à profit les moyens légaux pour agir sur les projets de routes nationales et sur leur réalisation. Plusieurs tronçons ont dès lors été remis en question par des pétitions, des initiatives des cantons ou de leur population, des demandes de réexamen et des interventions au Parlement fédéral. C'est ainsi qu'en 1974, une initiative populaire «pour la démocratie dans la construction des routes nationales» a été déposée. Elle proposait de modifier la procédure aboutissant à la construction des routes nationales en soumettant au référendum facultatif les décisions prises par le Parlement à ce sujet. Lors du

scrutin du 26 février 1978, le peuple et les cantons l'ont rejetée par 1 104 292 non contre 696 501 oui, et avec toutes les voix des cantons. Une motion que vous avez transmise au Conseil fédéral l'a cependant chargé d'examiner s'il fallait repenser le réseau décidé à l'origine. Il s'agissait en particulier d'étudier la nécessité ou la classification de six tronçons controversés (cf. figure).

La motion des 23 mars/22 juin 1977 a la teneur suivante:

1. Pour donner aux Chambres fédérales l'occasion de réexaminer l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 21 juin 1960 fixant le réseau des routes nationales, le Conseil fédéral est chargé d'exposer dans un rapport si et dans quelle mesure cet arrêté doit être révisé et de faire des propositions à ce sujet.
2. Devront en particulier être traités dans ce rapport les tronçons de routes nationales dont la nécessité ou le classement est contesté, notamment les suivants:  
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
3. Jusqu'à ce que l'Assemblée fédérale ait promulgué son arrêté, aucune décision ne sera prise, ni aucun travail adjugé pour la construction de ces tronçons.

## **12 Réexamen de tronçons de routes nationales**

### **121 Commission d'experts**

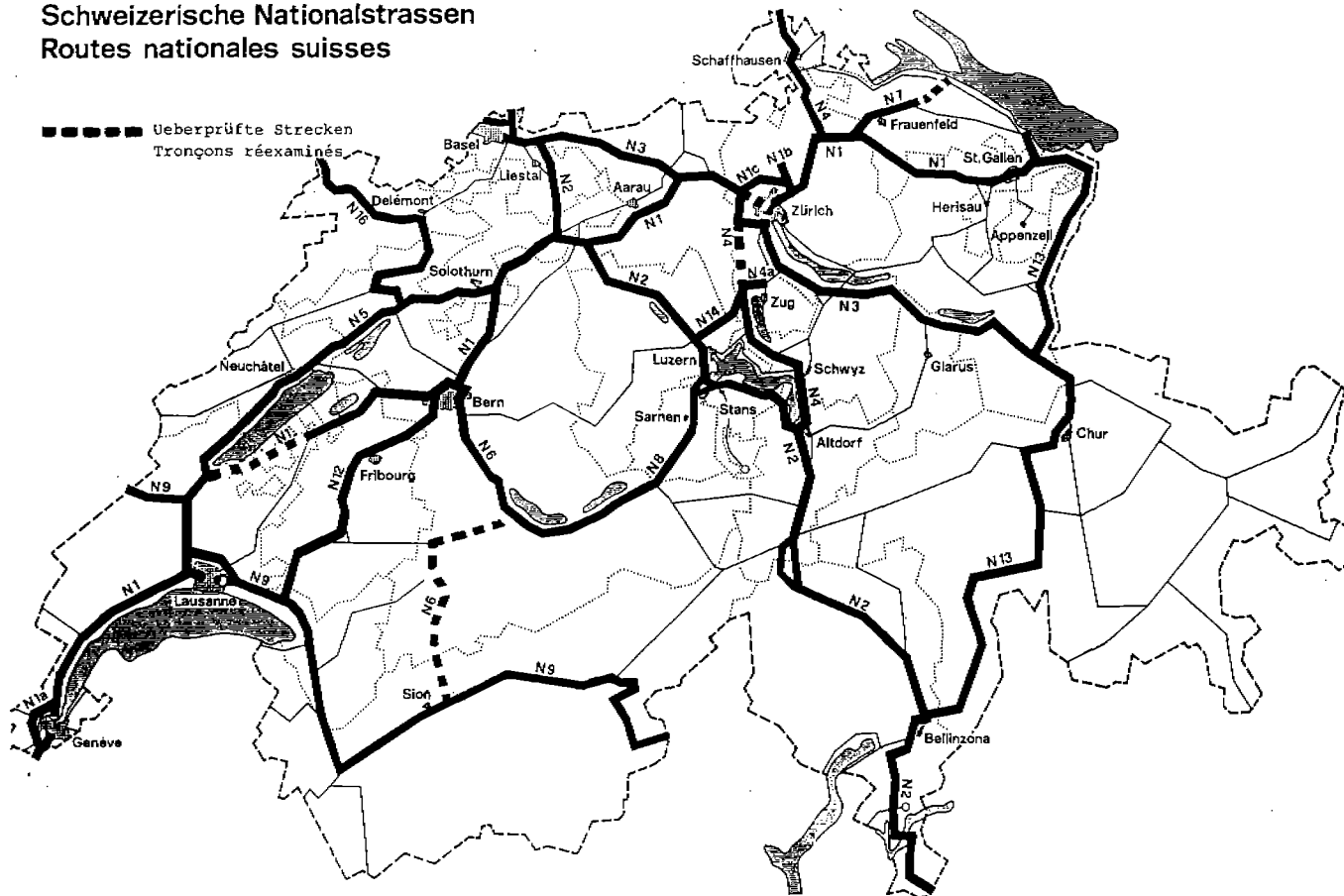
En vue de préparer la réponse à votre motion, le Conseil fédéral a nommé, en 1978, une commission d'experts indépendante et extraparlamentaire, chargée du réexamen de tronçons de routes nationales (désignée ci-après par son abréviation allemande NUP). Présidée par le conseiller national W. Biel, elle était chargée de revoir dans le détail les six tronçons controversés; elle devait dès lors tenir compte des critères de politique et de technique des transports, des impératifs de l'agriculture, de la sylviculture et de l'écologie, c'est-à-dire de la protection de l'environnement, sans négliger le trafic dans son ensemble, l'économie nationale et la politique financière.

La commission a œuvré pendant trois ans, s'inspirant des plus récents enseignements en matière de processus de décision.

Elle a appliqué deux modes d'évaluation différents, l'analyse valeur-utilité (AVU) et l'analyse coûts-avantages (ACA). Le premier est une méthode d'évaluation appliquée à la recherche systématique de critères de décision pour des projets offrant plusieurs possibilités. Il permet de comparer entre elles les répercussions les plus diverses, puis, après leur conversion en valeurs par objectif, d'obtenir une valeur globale pour chaque possibilité. Il peut intégrer toutes les retombées imaginables. Quant à l'analyse coûts-avantages, c'est une méthode purement économique pour déterminer la

# Schweizerische Nationalstrassen

## Routes nationales suisses



«valeur sociale» d'un investissement. Celle-ci correspond à la somme des appréciations individuelles de l'investissement émanant des membres de la collectivité.

Le réexamen de chacun des six tronçons s'est déroulé, chronologiquement et matériellement, en cinq étapes, qui se sont partiellement recoupées, à savoir:

- analyse des conflits d'intérêts, auditions,
- étude préliminaire,
- définition des possibilités pour l'étude principale,
- étude principale,
- redéfinition des possibilités et décisions de la commission.

La procédure choisie innovait en ce sens que, pour définir les principaux points litigieux et formuler des variantes ou des modifications des projets officiels, on a procédé à une analyse des conflits d'intérêts, avec audition des intéressés, avant toute étude technique. L'étude préliminaire visait à tester, dans la pratique, les moyens d'appréciation envisagés. En l'occurrence, les projets des cantons ont été confrontés à ce que l'on appelle la variante zéro, c'est-à-dire à une situation sans les tronçons contestés. Dans bien des cas, les suggestions obtenues dans les auditions, s'ajoutant aux résultats de l'étude préliminaire, ont débouché sur l'étude de nouveaux projets. Il a fallu étudier le «meilleur» tronçon ainsi que la «meilleure» variante zéro et en évaluer les coûts. Leur cotation technique a fait l'objet de l'étude principale, sur la base des moyens d'appréciation mentionnés. Elle a abouti, avec l'analyse des conflits et le résultat des auditions, aux recommandations, mais non encore à des décisions. Enfin, les projets ont été encore améliorés d'après les conclusions de l'étude principale. Avant les votes finaux, les membres de la commission ont eu une discussion nourrie. Ils ont alors exprimé leur point de vue et fait part de leurs réflexions, qui, si elles ne sont pas quantifiables, revêtent néanmoins une grande importance, ne serait-ce que dans une perspective politique ou fédéraliste. Dès lors, les décisions prises ne correspondent pas toujours à l'appréciation technique préalable.

La commission NUP a présenté son rapport final au début de 1982. Elle a proposé de maintenir dans le réseau des routes nationales les cinq tronçons suivants:

N 1: Yverdon – Avenches

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

Elle a toutefois suggéré que certains tracés soient revus en fonction des impératifs de la protection du paysage et de l'environnement et que leur aménagement soit simplifié.

En revanche, le tronçon SN 1/SN 3: Zurich, Hardturm – Letten – Sihlhölzli serait supprimé du réseau, les routes SN 1 et SN 3 aboutissant à Zurich devant être raccordées en conséquence au réseau urbain.

## 122 Procédure de consultation

Au mois de mars 1982, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur, encore compétent à l'époque, de soumettre le rapport final de la commission NUP à une large procédure de consultation. Le dossier a été transmis à 82 destinataires, à savoir aux gouvernements des 26 cantons, à 11 partis politiques, à 20 associations représentant l'économie, le patronat et les salariés, à 18 groupements relevant des transports, des branches techniques et autres, ainsi qu'à 7 organisations de protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine. Nous avons reçu 68 réponses, dont quelques-unes provenaient de milieux non consultés officiellement.

En résumé, les avis exprimés se répartissent comme il suit: Près de la moitié des cantons (LU, UR, SZ, FR, SH, GR, TG, TI, VD, NE et JU) admettent que le réseau décidé à l'époque par le Parlement devrait être réalisé entièrement. Ce serait une erreur de laisser des ruptures. Ainsi, bon nombre de ces cantons ne se sont nullement prononcés sur les tronçons isolés. Quant aux autres participants à la consultation, ils ont, avec plus ou moins de vigueur, mis en doute l'opportunité des six tronçons. Il reste que des majorités diverses se sont prononcées en faveur du réseau initial.

Au mois de mai 1983, la Commission consultative pour les routes nationales s'est également occupée de l'affaire. La grande majorité de ses membres s'est ralliée aux recommandations de la commission NUP, sauf sur un point: elle a proposé de maintenir le projet zurichois de voies rapides en Y. Ce complexe urbain devrait rester partie intégrante du réseau des routes nationales, mais avec des améliorations du tracé et de l'aménagement.

## 123 Autres tronçons réexaminés

Parallèlement aux travaux de la commission mandatée par le Conseil fédéral, l'Office fédéral des routes a fait réétudier d'autres parties du réseau. Il ne s'agissait pas de mettre en cause leur nécessité, mais plutôt leur tracé et leurs aspects techniques. C'est ainsi qu'un institut de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne s'est vu confier l'analyse de la N 9 entre Riddes et Brigue (tracé et profil en long, application des normes de tracé). Il a terminé ses travaux, qui servent aux services cantonaux et fédéraux pour poursuivre l'élaboration du projet général et du projet de détail. De son côté, le tronçon Soleure – Bienne de la N 5 a lui aussi été revu quant au tracé et aux aspects techniques. En l'occurrence, le Conseil fédéral a approuvé le projet général en 1982. Il reste à terminer les travaux relatifs au tronçon lac de Sarnen – Brünig – Brienzwiler (tracé et gabarit) de la N 8.

En étroite collaboration avec les cantons intéressés, l'Office fédéral des routes a réduit et simplifié nombre de projets non encore exécutés, datant des années soixante. A l'origine, les planificateurs s'étaient fondés sur l'hypothèse que la Suisse compterait dix millions d'habitants en l'an 2000. Aujourd'hui, on table sur une population de 6,7 millions et un nombre d'emplois diminué en conséquence.

## **2       Partie spéciale**

### **21       Propositions relatives aux tronçons reconsidérés**

Dans son rapport final, la commission NUP a fait précéder ses décisions et recommandations des considérations de principe suivantes:

Conformément au mandat qui lui fut confié le 8 novembre 1978 par le Département fédéral de l'intérieur, la commission a entièrement réexaminé la nécessité ou la classification des six tronçons de routes nationales controversés. Elle a déterminé elle-même les normes et critères de même que la méthodologie utilisée dans cette étude. Dans l'intention de rendre les résultats de ses travaux applicables à la Conception globale des transports (CGST), elle a choisi comme méthode d'évaluation l'analyse valeur-utilité complétée par l'analyse coûts-avantages. De plus, elle eut recours à de nombreux tests de sensibilité.

Cependant – la commission en fut d'emblée consciente – de telles méthodes ne pouvaient servir que d'auxiliaires de décision. Déterminante fut l'appréciation détaillée de chaque tronçon selon les points de vue souhaités par le mandat. Chaque membre de la commission en a tiré, sous sa propre responsabilité, des conclusions dans lesquelles sont intervenues des considérations de politique générale. Quant aux spécialistes appelés à se joindre aux travaux d'appréciation, ils se sont bornés à réunir les bases techniques nécessaires à la décision de la commission. Cette dernière a également tenu compte dans ses décisions, des analyses de conflit (auditions) entreprises. Les résultats des analyses de l'étude principale permirent, entre autres, à la commission de redéfinir une nouvelle fois les variantes avant la prise de décision finale. C'est pourquoi les variantes opposées dans cette dernière phase ne correspondent pas tout à fait à celles de l'étude principale. En définitive, la responsabilité des décisions et recommandations incombe exclusivement à la commission, telle qu'elle fut constituée par le Département fédéral de l'intérieur.

(Rapport final, p. 267)

Les six tronçons réexaminés sont repris ci-après un à un.

#### **211       Route nationale N 1: Yverdon – Avenches**

##### **211.1   Recommandations de la commission NUP**

La commission s'est exprimée de la manière suivante:

La visite des lieux et l'audition des intéressés ont rapidement amené la commission à rejeter le projet officiel entre Yverdon et Estavayer. La priorité absolue fut accordée à la préservation de l'environnement exceptionnel qui caractérise la rive du lac de Neuchâtel. Aussi la commission a-t-elle cherché et trouvé dans l'arrière-pays, d'entente avec les bureaux des

autoroutes des cantons de Fribourg et de Vaud, un nouveau tracé (variante B) suffisamment éloigné des rives du lac. Rien ne justifiait non plus la suppression sans contre-partie du tronçon controversé entre Avenches et Yverdon. Il fallait pour le moins prévoir une jonction convenable de la N 1 à l'actuelle route principale T 1 Payerne – Lausanne, qui contournaît les villages de Dompierre et de Dondidier. (Rapport final, p. 268)

Les recommandations sont les suivantes:

Par 11 voix contre 9 et 1 abstention, la commission recommande au Conseil fédéral de maintenir dans le réseau des routes nationales le tronçon Avenches – Yverdon de la N 1, en adoptant toutefois le nouveau tracé de la variante B. Cependant, ce tronçon devra être déclassé, passant ainsi d'une route nationale de 1<sup>re</sup> classe à une route nationale de 2<sup>e</sup> classe.

En outre, la route principale T 10 devra bénéficier d'améliorations, afin que le canton de Neuchâtel dispose d'une liaison à grand débit avec le réseau des routes suisses, en direction de Berne.

La commission est parvenue à cette décision malgré les résultats des analyses valeur-utilité et coûts-avantages, qui privilégient la variante zéro par rapport à la variante de construction. Dans sa prise de décision, la commission s'est en effet livrée à des réflexions supplémentaires. Dans sa majorité, la commission a retenu les aspects suivants.

La commission n'avait pas à se prononcer sur la N 5, bien que celle-ci soit étroitement liée à la N 1 sous l'angle de la politique des transports. A ce propos, la commission de la CGST avait déjà déclaré dans son rapport final (p. 144) «qu'à la N 12 (Berne-Fribourg-Vevcy) à 4 voies devrait s'ajouter pour relier la Suisse romande au Plateau suisse alémanique, une seule nouvelle route, mais à grand débit et à 4 voies».

Des études détaillées ont formellement confirmé ce dernier point. En raison de la construction de la N 1, la N 5 peut être sensiblement réduite. La commission considère la N 5 comme un tronçon problématique (lac de Biemme, traversée de Neuchâtel, rive nord du lac de Neuchâtel à La Béroche). Aussi, la majorité de la commission donne-t-elle la préférence à la N 1, plus opportune en matière de technique des transports, située à l'écart du littoral et relativement peu coûteuse (15,4 mio. fr./km) en comparaison d'autres tronçons de routes nationales. La majorité de la commission a également tenu compte de l'importance nationale et internationale de la N 1. Enfin elle a imputé à cet axe une impulsion positive sur l'économie de la région concernée.

A également prévalu, face au projet initial (PG), le tracé de la variante B, incomparablement mieux adapté à l'environnement. Etant donné qu'en l'an 2000, la N 1 aura à supporter une charge maximale de 17 000 véhicules à moteur par jour, la commission recommande par 17 voix contre 2, et 2 abstentions, son déclassement en une route nationale de 2<sup>e</sup> classe à 4 pistes séparées par une berme centrale, au moins entre Avenches et Yverdon. Cette faible réduction du gabarit permet un tracé plus souple en terrain difficile tout en répondant parfaitement aux exigences de sécurité et d'étalement du trafic; elle entraîne, en outre, une économie d'environ 20 ha.

Dans tous les cas s'impose une réduction du gabarit de la N 5 entre Grandson et Boudry. En contrepartie, la commission est unanime sur ce point, l'amélioration de la T 10 doit assurer au canton de Neuchâtel une liaison à grand débit avec le Plateau par la N 1. La commission ne se prononce pas sur le tracé de la T 10, qu'elle n'avait pas à examiner.

Pour sa part, la minorité de la commission fit valoir au premier chef les résultats clairs et concordants de l'évaluation fondée sur les analyses valeur-utilité et coûts-avantages. Par ailleurs, la minorité n'assimile pas la

suppression du tronçon de la N 1 du réseau des routes nationales à une véritable variante zéro. En effet, une liaison prolongée de la N 1 à la T 1 et l'amélioration de cette dernière formeraient une solution de remplacement pleinement valable, qui suffirait aux besoins du trafic. Le tronçon Löwenberg - Avenches pourrait être alors d'un gabarit réduit. En outre, les fréquences de trafic prévisibles permettent aussi de réduire le gabarit de la N 5 entre Grandson et Boudry et de tenir compte de la sensibilité du paysage de la rive nord (Concise/La Béroche). (Rapport final, p. 267 s.)

## 211.2 Résultat de la procédure de consultation

21 réponses, (dont celles de 7 cantons), étaient favorables au maintien du tronçon Yverdon - Avenches dans le réseau des routes nationales; les opposants étaient au nombre de neuf. Toutefois, si l'on tient compte de l'avis des cantons partisans du principe de la réalisation du réseau intégral, la construction de la N 1 de bout en bout recueille 27 voix contre 9. Précisons que sept intéressés, dont les cantons de Vaud et du Jura, ne veulent pas que le tronçon Yverdon - Avenches devienne une route de deuxième classe. Ils font valoir que les exigences en matière de sécurité et le souci de donner à la N 1 des dimensions constantes sur toute sa longueur justifient le recours systématique au gabarit d'une route de première classe.

A la fin de l'automne de 1982, le peuple vaudois a été appelé à se prononcer sur une initiative cantonale dirigée contre ce tronçon. Celle-ci ayant été rejetée par 68 383 non contre 60 458 oui, la majorité des citoyens estime que cet important tronçon doit faire partie intégrante de l'artère transversale de N 1.

## 211.3 Proposition du Conseil fédéral

S'agissant du maintien ou de l'abandon du tronçon Yverdon - Avenches dans le réseau des routes nationales, précisons d'emblée ce qui suit:

Les voies de communication entre la Suisse romande et la Suisse alémanique ont fait l'objet d'une attention particulière lors de la planification du réseau des routes nationales. Dans l'optique de la politique des transports, la Romandie ne saurait se limiter aux deux grandes agglomérations de Lausanne et de Genève. De ce point de vue, il ne faut pas négliger le Valais qui, avec ses cols du Simplon et du Grand-Saint-Bernard, se trouve quelque peu coupé du reste du pays par la chaîne des Alpes, et ne pas oublier non plus l'agglomération de Montreux-Vevey, ainsi que le pied du Jura, avec des villes comme Yverdon, Neuchâtel et Bienne. Toutes ces régions ne pourraient avoir des échanges avec la Suisse alémanique que par une ou deux grandes artères. C'est la raison pour laquelle le Parlement a, en 1960, prévu trois liaisons par des routes nationales: la N 1, dont la partie Genève - Lausanne - Yverdon - Morat - Berne est un élément de la grande diagonale helvétique; la N 12, qui, venant du Valais (Simplon et Grand-Saint-Bernard), rallie Berne par Montreux, Vevey, Bulle et Fribourg; enfin, la N 5, qui suit le pied du Jura, joignant entre elles les villes d'Yverdon, Neuchâtel, Bienne et Soleure, pour rejoindre la N 1.

Il fallait donner à ces routes des gabarits différents, selon leur volume de trafic. La N 1 est une route nationale de première classe, dont le tracé et le profil en long (différences de niveau) ainsi que les caractéristiques de construction devaient et doivent encore répondre aux exigences d'un trafic intense. Elle aura donc une capacité supérieure à celle des autres artères. Elle est en effet la liaison la plus rapide et la plus courte entre Genève et Berne via Lausanne. Elle est également partie intégrante d'un important axe européen. Quant à la N 12 (Vevey - Fribourg - Berne), elle a plutôt un caractère secondaire, assurant surtout les échanges entre le Valais et le Haut-Léman (Vevey - Montreux) d'une part, et le Plateau suisse de l'autre. Ses normes correspondent à celles d'une route nationale de deuxième classe. Elle est donc de dimensions réduites, ses déclivités et ses courbes sont assez prononcées en raison du relief vallonné du canton de Fribourg. Elle a bénéficié de la priorité parce que l'élaboration des plans était très avancée et que sa réalisation permettait de relier rapidement nos deux grandes régions linguistiques. La route allant d'Yverdon à Soleure par Neuchâtel (pied du Jura) constitue une très bonne voie d'apport à la N 1, à laquelle elle est reliée à chacune de ses deux extrémités; elle n'est donc pas conçue comme une transversale autoroutière. Quand bien même ses dimensions ont été rehaussées par endroits dans l'intervalle, il reste des tronçons, construits ou non, qui n'ont pas la vocation autoroutière. Il n'est donc pas question d'envisager la N 5 comme une solution de rechange à la N 1 en lui conférant le statut de transversale ouest-est et en la chargeant d'un trafic qu'elle n'est tout simplement pas en mesure d'absorber. Une telle planification serait erronée, car elle irait notamment à l'encontre des impératifs de la protection de l'environnement et des paysages.

Etant donné que cette hiérarchie entre les grandes liaisons routières entre la Romandie et la Suisse alémanique garde toute sa valeur, et au vu de l'issue de l'enquête minutieuse de la commission NUP, ainsi que des résultats du vote populaire dans le canton de Vaud et de ceux de la procédure de consultation, nous ne pouvons que vous recommander de maintenir le tronçon Yverdon - Avenches de la N 1 dans le réseau des routes nationales. Avec ses 34 kilomètres sur les 390 que compte l'artère du lac Léman au lac de Constance, le tronçon en question est assez court. Y renoncer, c'est tolérer une rupture dans la grande transversale ouest-est, ce qui serait incompréhensible sur le plan du trafic. Quant aux coûts, les économies seraient faibles, parce qu'il faudrait alors élargir la route de plaine T 1 dans la vallée de la Broye (Avenches - Moudon - Lausanne); sachant que la N 1 est déjà en service entre Yverdon et Lausanne, ce serait une erreur manifeste.

La commission NUP propose de déclasser le tronçon Yverdon - Avenches, prévu à l'origine comme route nationale de première classe, pour en faire une route nationale de deuxième classe à quatre voies, avec séparation des sens de circulation. Nous pensons que cette proposition est justifiée. Même dans un avenir éloigné, cette section de la N 1 ne connaîtra pas une surcharge de trafic excessive. Le gabarit légèrement réduit d'une route nationale de deuxième classe autorise un tracé plus souple dans les régions tra-

versées, qui sont relativement accidentées; il répond néanmoins à tous les critères de sécurité et aux besoins du trafic, et nécessite moins de terrain.

Il ne nous appartient pas de nous prononcer ici sur le classement de la N 5 entre Grandson VD et Areuse NE. Ce tronçon fera encore l'objet d'études. On s'inspirera vraisemblablement de l'avis émis par la Commission fédérale de la conception globale des transports qui, on l'a vu, conclut «qu'à la N 12 (Berne – Fribourg – Vevey) à quatre voies devrait s'ajouter, pour relier la Suisse romande au Plateau suisse alémanique, une seule nouvelle route, mais à grand débit et à quatre voies».

Nous vous proposons donc de maintenir le tronçon Yverdon – Avenches de la N 1 comme route nationale de deuxième classe. Les recommandations de la commission NUP relatives au tracé de l'autoroute (variante B) et à l'obligation de ménager des paysages de grande valeur devront être prises en considération lors de l'établissement du projet de ce tronçon.

## **212 Route nationale SN 1/SN 3 Hardturm – Letten – Sihlhölzli**

### **212.1 Recommandations de la commission NUP**

La commission s'est exprimée de la manière suivante:

Par 11 voix contre 10, la commission recommande au Conseil fédéral de supprimer du réseau des routes nationales le tronçon de la SN 1/SN 3 à Zurich. En conséquence, la jonction au réseau routier urbain du tronçon en construction devra s'opérer par le premier tube du tunnel du Milchbuck à l'aide d'un pont sur la Limmat. On améliorera la jonction du Sihlhölzli. Tous les autres projets seront abandonnés.

La décision de la commission ne contredit pas l'évaluation des experts, en ce sens que les résultats des analyses valeur-utilité et coûts-avantages ne sont pas clairs: ils s'avèrent, en effet, indéterminés et légèrement négatifs. Les tests de sensibilité confirmaient également la précarité du résultat de l'évaluation technique.

Aucun des tronçons examinés par la commission n'a soulevé autant de difficultés que la SN 1/SN 3 de Zurich – ce qui s'explique par des raisons techniques et politiques, mais plus encore, par un ordre de grandeur excédant de loin les normes suisses habituelles.

Pour la majorité de la commission, les considérations suivantes ont prévalu. Le contournement de Zurich par la N 1c (aussi appelée N 20) et le tunnel de l'Uetliberg confère à l'espace urbain une route nationale à bonne capacité, qui couvre les besoins en routes nationales de cette région dans l'intérêt national. Les autres tronçons des N 1, N 3 et SN 1, existants ou en construction, remplissent aussi la fonction des voies d'accès au centre de la ville. En conséquence, la majorité de la commission n'accorde plus à la SN 3 controversée qu'une importance régionale. Tel est aussi le cas des deux parkings dont la nécessité, dans la variante de construction, n'est pas discutée.

Le caractère négatif de la recommandation tient avant tout au coût considérable – plus de 800 millions de francs – et aux énormes frais additionnels auxquels on doit s'attendre en l'absence d'études suffisamment développées. Par ailleurs, la commission nourrit les plus vives inquiétudes quant à la durée et au déroulement des travaux, qui ne manqueront pas d'exercer des effets négatifs sur la population et le trafic urbain.

Un autre facteur négatif a été retenu par la commission, à savoir la carence des milieux influents de la ville à définir la politique d'urbanisation et des transports de l'avenir – carence qui rend difficile, voire même impossible, l'appréciation des répercussions de la SN 1/SN 3 en la matière.

De son côté, la minorité de la commission estima qu'au vu de la dimension de Zurich et de son importance pour la Suisse, ce serait une erreur d'assimiler aujourd'hui la SN 1/SN 3 à un problème purement régional. En définitive, l'analyse coûts-avantages est plutôt positive. Les fréquences de trafic prévisibles garantissent en tout cas un plein taux d'utilisation. De plus, on ne saurait oublier que des sections importantes de la SN 1/SN 3 sont en construction, notamment le tunnel du Milchbuck. Une décision nulle dévaloriserait ces travaux, en partie du moins.

La minorité approuve la construction de la SN 1/SN 3 à condition, toutefois, qu'elle soit accompagnée de mesures relatives à la politique d'urbanisation et des transports (parkings accessibles uniquement de la route nationale, pas de places de parc pour usagers pendulaires, soulagement du trafic dans les rues de la ville, amélioration des transports publics, protection de l'habitat). En outre, elle lie son soutien à la condition d'atteindre les résultats des effets du contournement complet (N 1c et tunnel de l'Uetliberg) avant de commencer la construction de la SN 1/SN 3.

(Rapport final, p. 272 s.)

## 212.2 Résultat de la procédure de consultation

29 réponses étaient favorables au maintien de ce tronçon dans le réseau des routes nationales; leur nombre est même de 31 si l'on tient compte de l'avis des cantons partisans du principe de la réalisation du réseau intégral. Quant aux opposants, ils sont au nombre de 11. Il vaut la peine de relever que 14 cantons se sont formellement ralliés au projet de route express zurichoise, c'est-à-dire ceux qui y sont directement intéressés en Suisse orientale: Zurich, Glaris, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures et Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Grisons, Thurgovie; en Suisse centrale, nous trouvons Lucerne et Schwyz, et enfin, les cantons du Tessin, de Vaud, de Neuchâtel et du Jura. Tous ont fait valoir qu'il importe de pouvoir traverser rapidement la ville et l'agglomération zurichoise.

## 212.3 Proposition du Conseil fédéral

Les grands axes de trafic doivent relier entre elles les agglomérations urbaines. Notre réseau de routes nationales est établi en conséquence. On peut envisager diverses manières de mettre en communication les artères aboutissant à une ville. On fait une différence entre les routes de contournement ou tangentielles d'une part, et de l'autre, les routes qui empruntent l'intérieur de la périphérie ou traversent le centre. Ces dernières sont de véritables autoroutes urbaines ou voies express. Sachant qu'à Zurich, 85 à 90 pour cent de la circulation se dirige vers le centre, les autorités de la ville et du canton ainsi que les services fédéraux prévoient en l'occurrence des routes express reliées entre elles en pleine agglomération. Les points où aboutissent actuellement les routes nationales près du Sihlhölzli, à la Wasserwerkstrasse et près du Hardturm, n'ont jamais été destinés à établir

la jonction avec le réseau urbain. Ils ne s'y prêtent d'ailleurs pas. Ni la ville ni le canton ne sauraient accepter l'idée que la construction des routes nationales dans la région zurichoise soit suspendue à mi-chemin, la ville devant alors s'en accommoder ou l'achever à ses frais. Vouloir écarter la liaison SN 1/SN 3 équivaudrait à abandonner inopinément un projet poursuivi pendant des années et à demi réalisé.

Nous croyons que la commission NUP a tort d'affirmer, avec il est vrai une seule voix de majorité, que la liaison express SN 1/SN 3 n'a plus le caractère d'une route nationale puisque la région zurichoise bénéficie d'une bonne solution de rechange avec l'autoroute de contournement et le tunnel de l'Uetliberg. En effet, nous estimons que cet évitement de la ville par le nord et par l'ouest était nécessaire pour désengorger le centre et la périphérie.

Il sera tenu compte des craintes de la commission NUP au sujet des effets négatifs que la liaison envisagée exercerait sur la population. Aussi le plus récent projet prévoit-il un tracé souterrain dans sa plus grande partie, pour en réduire les nuisances. Les riverains seront donc largement préservés des immissions liées à la réalisation et à l'exploitation. En outre, des mesures connexes assureront une fluidité optimale de la circulation. Enfin, les méthodes modernes de construction devraient permettre de maintenir les coûts à un niveau guère plus élevé qu'avec le projet remanié, malgré les améliorations apportées.

En conséquence, nous vous proposons de maintenir le tronçon SN 1/SN 3 de Zurich (Hardturm – Letten – Sihlhölzli) comme route nationale urbaine.

## **213 Route nationale N 4: Wettswil – Knonau**

### **213.1 Recommandation de la commission NUP**

La commission s'est exprimée de la manière suivante:

Toutes les études préalables conduisaient déjà au rejet de la variante zéro, c'est-à-dire la suppression sans contre-partie du tronçon controversé de la N 4 dans le Knonaueramt. Même les opposants à la N 4 ne souhaitaient pas cette solution, mais demandaient un nouveau tronçon de route nationale par la N 4a et un tunnel à travers le Zimmerberg vers la N 3, au lieu de la section restante prévue pour la N 4. La commission écarta donc la variante zéro et chargea des experts qualifiés d'étudier un projet concernant ladite variante du Zimmerberg, qui s'est avérée techniquement réalisable. La figure 34 reproduit le processus de décision appliqué à la définition des deux variantes de construction. (Rapport final, p. 274)

Les recommandations sont les suivantes:

Par 18 voix contre 3, la commission accorde la préférence au tracé prévu jusqu'ici pour la N 4 à travers le Knonaueramt plutôt qu'à un nouveau tracé de la route nationale par le Zimmerberg vers la N 3. Par 20 voix contre 1, elle recommande au Conseil fédéral de maintenir dans le réseau des routes nationales la N 4 Knonau – Wettswil.

Le résultat de l'évaluation technique est incontestablement en faveur d'une N 4 à travers le Knonaueramt. Les analyses valeur-utilité et coûts-

avantages privilégient l'une et l'autre le tracé prévu jusqu'ici entre Knonau et Wettswil par rapport à un tronçon passant par le Zimmerberg qui serait considérablement plus coûteux.

Dans sa décision très nette, la commission a aussi tenu compte des nombreuses incertitudes inhérentes à la variante du Zimmerberg et de la nécessité de soulager du trafic de transit les communes du Knonaueramt. La commission estime même qu'à long terme, il s'avérera indispensable de convertir la N3 en une route à trois pistes dans chaque direction, si la variante Zimmerberg était retenue.

La commission assortit sa décision positive de la recommandation suivante: «La N4 sera dotée de toutes les améliorations qui s'imposent, notamment en ce qui concerne la protection contre le bruit, l'intégration au paysage et la préservation de secteurs privilégiés du paysage. De telles mesures doivent être prévues plus particulièrement dans les environs de Mettmenstetten, Zwillikon, Bonstetten et à l'Aespli. On renoncera à la place de ravitaillement de Bonstetten en faveur d'un endroit mieux approprié. (Rapport final, p. 275)

## 213.2 Résultat de la procédure de consultation

Trente et une réponses étaient favorables au maintien du tronçon Wettswil – Knonau dans le réseau des routes nationales. Si l'on tient compte de l'avis des cantons partisans du principe de la réalisation du réseau intégral, l'aval est donné par 32 voix, contre 12 oppositions. Soulignons une nouvelle fois que 18 cantons se sont formellement ralliés au projet, soit toute la Suisse orientale ainsi que les cantons du Tessin, de Vaud, de Neuchâtel et du Jura.

Dans le canton de Zurich, le souverain sera encore appelé à se prononcer sur deux initiatives cantonales, l'une pour, l'autre contre le tronçon en question. Malheureusement, le peuple zurichois ne votera sur ces deux objets qu'en 1985. Pour les autorités fédérales, les résultats ne pourraient cependant pas être déterminants à eux seuls. En effet, ce tronçon de la N4 ne concerne pas seulement les Zurichois; il s'agit d'une liaison routière d'importance nationale, à laquelle plusieurs cantons riverains sont directement intéressés. Comme le veut la constitution et la loi sur les routes nationales, il appartient aux autorités fédérales – c'est-à-dire aux Chambres – de préserver l'intérêt que le pays a à cette importante voie de communication.

## 213.3 Proposition du Conseil fédéral

Le tracé des routes nationales dans la région de Zurich, tant à destination de la Suisse centrale que des Grisons, a déjà fait l'objet d'un vaste débat lorsqu'il s'est agi de définir le réseau global, donc avant 1960. La commission fédérale de planification, chargée de présenter un projet au Conseil fédéral, a donc dû prendre une décision de principe quant au tracé de l'artère reliant Zurich à la Suisse centrale. Deux possibilités s'offraient à elle: Selon la première, il fallait quitter à la hauteur de Horgen l'autoroute Zurich – Coire longeant le lac de Zurich (actuelle N3). La seconde com-

portait la traversée de l'Uetliberg en tunnel pour se diriger vers Cham ZG, à travers le Knonaueramt. Toutes deux partaient de la région de l'Allmend/Zurich Brunau et exigeaient le percement d'un tunnel, la première à travers la montagne de Horgen, l'autre, comme nous l'avons vu, à travers l'Uetliberg. Après un examen détaillé de toutes les données, le choix s'est porté sur le projet actuel de la N 4, et cela pour les raisons suivantes: A l'instar des autres routes nationales, celle-ci est un axe primordial. Elle n'est pas destinée à relier uniquement Zurich au Knonaueramt et aux villes zougaises. C'est un élément de l'artère appelée à canaliser le trafic s'écoulant de Zurich et de son aéroport vers Lucerne, le Saint-Gothard et le Tessin. Sur le plan international, elle joue le même rôle entre le sud de l'Allemagne et l'Europe méridionale. Avec le contournement de Zurich, le tronçon Wettswil - Knonau de la N 4 est donc un trait d'union essentiel. Si ce tronçon était retiré des routes nationales, la circulation entre Zurich et le Saint-Gothard se ferait par la N 3 et le tunnel du Zimmerberg (Horgen/Wädenswil) pour rejoindre l'actuelle autoroute dans la région de Baar/Cham. Pour éviter de longs détours, une bonne partie du trafic emprunterait les rues du centre de Zurich au lieu du contournement, aggravant ainsi leur engorgement. De plus, si les usagers de la N 4 devaient emprunter la N 3 entre Zurich et Horgen, il faudrait assez rapidement procéder à des extensions coûteuses, pour autant qu'elles soient encore possibles.

Il est intéressant de constater qu'un quart de siècle plus tard, la commission NUP parvient, avec les méthodes et les techniques d'étude les plus modernes, aux mêmes conclusions que l'ancienne commission fédérale. Une telle concordance des résultats démontre le bien-fondé du projet Wettswil - Knonau; celui-ci doit donc être maintenu.

Les recommandations de la commission NUP touchant les caractéristiques techniques de la route, notamment la façon dont elle s'insère dans le paysage, la protection de certains sites et la lutte contre le bruit, méritent absolument d'être prises en considération.

Nous vous proposons donc de maintenir le tronçon Wettswil - Knonau de la N 4 comme route nationale de première classe.

## **214 Route nationale N 6: Wimmis - Zweisimmen - Lenk - tunnel du Rawyl - Uvrier (N 9, vallée du Rhône)**

### **214.1 Recommandations de la commission NUP**

La commission s'est exprimée de la manière suivante:

Des problèmes d'une complexité exceptionnelle ont caractérisé le processus de décision suivi par la commission à propos du Rawyl (N 6 du Simmental au Valais). Certes, ce tronçon d'une longueur de 65,6 km, selon la variante qualifiée aujourd'hui encore de projet officiel, avec un tunnel, dit du Rawyl, de 9,8 km à 1200 m d'altitude, est une route nationale de liaison formant une unité en soi, sans préjudice de sections déjà en construction - ce qui facilite son appréciation. Cependant, des difficultés purement techniques sont apparues en fonction d'un rapport présumé entre l'excavation d'une galerie de sondage, sur le côté valaisan, et des fissures dans le

barrage de retenue du lac de Tseuzier, de la Lienne SA. Si ce point-là n'était pas du ressort de la commission, elle devait néanmoins, dans ses considérations, réserver au Conseil fédéral la possibilité de décréter, en tant qu'autorité compétente, l'arrêt définitif des travaux dans la galerie de sondage. Cela signifierait que le tunnel du Rawyl, tel qu'il est prévu à cet endroit et à l'altitude de 1200 m, ne serait pas réalisé.

Pour être en mesure de prendre toutefois une décision raisonnable, la commission confia à des experts renommés le soin d'étudier d'autres possibilités pour la traversée du Rawyl. On en revint à l'idée – d'ailleurs adoptée comme projet général par le Conseil fédéral – d'un tunnel à 1800 m d'altitude, pour autant qu'il ne porte plus préjudice à la vallée d'Iffigen déclarée entre-temps milieu d'importance nationale. En outre, ce nouveau tunnel d'altitude supérieure devait déboucher au-dessus du lac de barrage de Tseuzier. En même temps, au Simmental comme en Valais, un nouveau tracé était requis, limitant dans la mesure du possible les atteintes à l'environnement. En principe, la nouvelle variante 1800 répond à ces exigences bien qu'elle paraisse encore susceptible d'améliorations, notamment dans la région de la Lenk.

Dans sa prise de décision, la commission dut tenir compte de l'ensemble de ces relations complexes et, tout spécialement, d'une question laissée ouverte: un tunnel à l'altitude de 1200 m, selon le tracé prévu, était-il réalisable et recommandable? Ainsi fut choisi, à la suite de discussions approfondies sur toutes les possibilités, le processus de décision. A propos de ladite variante zéro, il fallut aussi décider si l'accroissement du chargement des voitures à travers le Lötschberg – éventuellement à un tarif fortement réduit ou nul, à la charge du budget des routes nationales – présentait une meilleure alternative. Cette hypothèse fut écartée par la majorité de la commission. Cependant, la variante zéro fut assortie d'une recommandation aux termes de laquelle on cherchera une autre variante à 1800 m, mieux appropriée que celle du Simmental, au cas où une telle route serait souhaitée en direction du Valais.

Par 14 voix contre 6, et 1 abstention, la commission recommande au Conseil fédéral de maintenir, en principe, dans le réseau des routes nationales, la N 6 Wimmis – Uvrier. Toutefois, tant au Simmental que sur le versant valaisan, la liaison empruntera le tracé le plus favorable à l'environnement. Pour la traversée du Rawyl, elle n'accepte qu'une altitude de 1200 à 1300 m. Si, pour les raisons techniques susmentionnées, le tracé prévu pour le tunnel devait être abandonné, il conviendrait d'étudier d'autres variantes. En revanche, la commission rejette nettement l'idée d'un tunnel à 1800 m d'altitude.

La décision de maintenir, en principe, la N 6 Wimmis – Rawyl – Uvrier dans le réseau des routes nationales, prise par la majorité de la commission, repose essentiellement sur des considérations relatives à la politique des transports et à la politique générale. Il est légitime, pour le Valais, de souhaiter une communication plus directe avec le Plateau suisse grâce à une nouvelle liaison routière nord-sud. De là, la nette préférence de la commission pour une liaison entre 1200 et 1300 m d'altitude. Un tunnel à 1800 m ne saurait remplir cette fonction; aussi fut-il catégoriquement rejeté par la commission.

Certes, les analyses valeur-utilité et coûts-avantages ont donné des résultats négatifs. Cependant, si elle a tenu compte du désir du Valais d'obtenir une liaison nord-sud à bonne capacité, la commission a également pris en considération, dans sa décision positive, les conditions précaires du trafic dans le Simmental ainsi que le vœu des opposants du Rawyl en faveur d'une route meilleure au Simmental même. Les études demandées par la commission apportent précisément les améliorations souhaitées par le

Simmental, soit une semi-autoroute à deux pistes permettant les dépassements, qui s'intègre bien au paysage. En fait, le nouveau tracé peut être qualifié de mieux adapté à l'environnement que les propositions avancées par les experts des opposants au Rawyl. Cependant, la majorité de la commission estime inadmissible, au niveau de la politique générale, de construire pour le Simmental une route à bonne capacité, aux frais de la Confédération, tout en refusant aux Valaisans leur liaison légitime avec le Plateau. Aussi se prononce-t-elle en majorité pour le percement du tunnel du Rawyl à condition, toutefois, que les accès nord et sud empruntent les tracés les plus favorables à l'environnement. Dès lors, il ne saurait être question d'une autoroute à travers le Simmental.

Pour sa part, la minorité de la commission approuve également le besoin légitime du Valais de disposer d'une liaison routière à bonne capacité avec le reste de la Suisse. A la différence de la majorité, elle pense que ce vœu sera pleinement satisfait par la N 12 Berne – Fribourg – Vevey, ouverte en novembre 1981, et par la N 9 Lausanne – Martigny – Sion – Brigue, actuellement en construction. De plus, l'amélioration et la réduction du tarif du chargement des voitures au Lötschberg offre au Haut-Valais une liaison supplémentaire et à bonne capacité. Enfin, la minorité est d'avis qu'un tracé, même amélioré, tout comme l'infrastructure touristique supplémentaire provoquée par le trafic induit, porterait des atteintes considérables à la nature et au paysage.

En fin de compte, la recommandation de la commission en faveur du Rawyl demeure conditionnelle. N'entrent en ligne de compte qu'un tunnel entre 1200 et 1300 d'altitude et, pour les voies d'accès, un tracé mieux adapté au paysage. Si un tel passage entre le Simmental et le Valais devait s'avérer irréalisable ou impliquait trop d'inconvénients – ce qu'il n'appartenait pas à la commission d'examiner – l'on aurait alors à apprécier une situation nouvelle.

(Rapport final, p. 276 s.)

## 214.2 Résultat de la procédure de consultation

15 réponses sont en faveur du passage du Rawyl, 14 contre. Si l'on tient compte de l'avis des cantons partisans du principe de la réalisation du réseau intégral, le percement du Rawyl recueille 23 voix. Les cantons du Tessin, du Valais, de Neuchâtel et du Jura se sont expressément prononcés en faveur du projet. Quant au canton de Berne, il s'est vu dans l'obligation, à la suite d'une intervention au Grand Conseil, de donner aux autorités fédérales un avis négatif.

Une initiative populaire fédérale «pour sauver le Simmental des routes nationales», dirigée contre la construction de la liaison du Rawyl, a abouti; elle est pendante et exige que la constitution soit complétée par la disposition suivante:

*Art. 36<sup>bis</sup>, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>bis</sup> Aucune route nationale traversant le Simmental ne peut être aménagée ou mise en service entre Wimmis et la vallée du Rhône.

Dans notre message du 17 décembre 1984 consacré spécialement à cette initiative (FF 1985 I 529), nous vous proposons, pour des considérations matérielles et juridiques, de recommander au peuple et aux cantons de la rejeter.

### 214.3 Proposition du Conseil fédéral

Le passage du Rawyl par la N 6: Wimmis – Zweisimmen – Lenk – tunnel du Rawyl – Uvrier (N 9, vallée du Rhône) est l'unique tronçon, dans le réseau des routes nationales, qui constitue une liaison entièrement nouvelle. Contrairement à toutes les autres routes nationales, il ne remplace pas des routes principales existantes. Si l'on supprime le Rawyl du réseau, il ne s'y formera pas de rupture comme ce serait le cas si l'on radiait un des autres tronçons contestés. Simplement, une nouvelle liaison intérieure transalpine prévue en 1960 ne serait pas réalisée. Les résultats qu'a fournis la méthode d'évaluation purement technico-scientifique, appliquée par la commission NUP, ont été négatifs, tant en ce qui concerne l'analyse valeur-utilité que l'analyse coûts-avantages. Pour la majorité de la commission, ce sont des réflexions d'ordre politique et relatives aux transports en général qui sont à l'origine de la décision de laisser le Rawyl dans le réseau. Cette liaison est toutefois fortement contestée. La procédure de consultation a également fait apparaître un équilibre approximatif entre partisans et adversaires, si l'on fait abstraction de la prise de position générale de quelques cantons en faveur du maintien du réseau intégral.

Pour statuer sur le maintien ou la suppression du tronçon du Rawyl, on doit en outre tenir compte des considérations suivantes: La nécessité de conserver le barrage de Tseuzier en toute sécurité s'oppose à la percée du Rawyl selon le tracé prévu et à une altitude de 1200 m. Le canton du Valais rejette catégoriquement l'idée d'un franchissement du Rawyl par une route alpestre avec un tunnel à 1800 m. A cela s'ajoute que dans le plupart des cas, le Valais central peut être atteint plus rapidement par la N 12 Berne – Fribourg – Vevey et par la N 9 Vevey – Martigny – Sion. En outre, on peut se rendre de Berne au Valais aussi par la ligne du Chemin de fer Berne – Lötschberg – Simplon (BLS), laquelle fait actuellement l'objet de travaux d'extension; cette compagnie dispose entre Kandersteg et Goppenstein/Brigue d'un système de transport de voiture dont la capacité a été fortement accrue ces dernières années. Les accès à ces stations de chargement ont d'ailleurs bénéficié d'améliorations constantes dans le cadre de l'aménagement des routes principales. Des allègements tarifaires pour le transport des voitures sont prévus en relation avec le nouveau régime de répartition des droits sur les carburants, si bien que la «chaussée roulante» offre à l'automobiliste une liaison avantageuse entre le Plateau et le Haut-Valais. Par conséquent, il serait contraire aux principes d'une politique coordonnée des transports de concurrencer cette importante liaison ferroviaire par une nouvelle route nationale parallèle. Enfin, selon une opinion largement répandue, le Simmental, la Lenk et les plateaux de Montana et Anzère, régions de villégiatures, pâtiraient fortement d'une liaison par le Rawyl. Celle-ci entraînerait en effet un trafic intense et une prolifération des équipements touristiques.

Pour ces raisons et après avoir soupesé les répercussions possibles, nous sommes de l'avis que renoncer à la liaison du Rawyl est une décision raisonnable, dont la responsabilité peut être assumée.

Dans ses recommandations, la commission NUP a proposé d'étudier d'autres variantes pour le cas où des raisons techniques s'opposeraient au percement d'un tunnel selon le tracé prévu. Le canton du Valais a formulé une requête identique. Nous n'entendons pas entrer en matière sur ces propositions. Les motifs qui militent contre une liaison du Rawyl s'appliquent en grande partie à d'autres liaisons entre l'Oberland bernois et le Valais. Si une telle artère était déplacée vers l'ouest, son attrait par rapport à la liaison autoroutière existante – N 12 et N 9 – en serait affaibli. Si on la transfère vers l'est, elle ne déboucherait plus dans la région de Sion/Sierre, cœur économique du Valais, et elle concurrencerait encore plus vivement la liaison ferroviaire du BLS. Ce n'est pas sans raison qu'à l'époque, la Commission fédérale de planification était parvenue à la conclusion, après une étude minutieuse des variantes possibles, que le Rawyl constituerait la liaison la meilleure et la plus adéquate entre l'Oberland bernois et le Valais.

Le Conseil exécutif bernois demande que si l'on renonce au Rawyl, le tronçon Wimmis – Zweisimmen de la N 6 soit toutefois maintenu dans le réseau des routes nationales. Nous ne saurions donner suite à cette requête. La route du Simmental Wimmis – Zweisimmen ne compte pas parmi «les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général.» Elle ne revêt qu'une importance régionale et ne répond donc pas aux critères d'une route nationale. Sans le Rawyl, la route du Simmental redeviendra partie intégrante du réseau des routes principales à aménager avec l'aide de la Confédération, comme elle l'était déjà avant la fixation du réseau des routes nationales et comme le sont aujourd'hui partant de cette vallée, le col du Jaun (A 189), le col des Mosses (A 11) et la liaison Zweisimmen – Château d'Oex – Bulle (A 190).

Nous vous proposons donc de biffer le tronçon Wimmis – Zweisimmen – Lenk – tunnel du Rawyl – Uvrier (N 9, vallée du Rhône) du réseau des routes nationales.

## **215 Route nationale N 7: Müllheim – Kreuzlingen**

### **215.1 Recommandations de la commission NUP**

La commission s'est exprimée de la manière suivante:

Comme l'ont montré les études et auditions, les principaux problèmes liés au tronçon Müllheim – Kreuzlingen de la N 7 ne sont pas la route nationale en soi, mais les conditions du trafic à Kreuzlingen, intenable aujourd'hui déjà. Il s'agissait donc de canaliser le trafic à l'aide de jonctions et de voies de contournement destinées à soulager la ville même. Prévoyant une jonction et une semi-jonction, outre la Seetalstrasse, le projet officiel aurait provoqué des nuisances intolérables dans certaines parties de Kreuzlingen. De plus, il fallait trouver un tracé permettant une meilleure protection du paysage et définir le gabarit de la N 7.

Par 20 voix contre 0, et 1 abstention, la commission recommande au Conseil fédéral de maintenir dans le réseau des routes nationales la N 7 Müllheim – Kreuzlingen. Toutefois, une réduction du gabarit s'impose à partir de la jonction de Müllheim. La N 7 doit être réalisée selon le gaba-

rit d'une route nationale de 2<sup>e</sup> classe à quatre voies et directions séparées (sans bandes d'arrêt). En outre, des améliorations considérables devront être apportées au tracé, notamment un tunnel à travers le Girsberg et l'abandon de la place d'arrêt projetée à cet endroit.

On prévoira une seule sortie à l'ouest de Kreuzlingen, mais une jonction sera construite à Engwilen pour des raisons d'aménagement du territoire. En vue de soulager Kreuzlingen, la commission recommande à l'unanimité la construction d'une route de contournement à deux pistes, jusqu'à Altnau-Güttingen (T 13). La commission a fait étudier plusieurs variantes; cependant, elle laisse aux autorités cantonales le soin de choisir le tracé définitif. A une faible majorité, elle accorde pourtant la préférence à une variante sud, invisible du lac et plus éloignée des zones résidentielles. D'un autre côté, un tracé situé plus au nord attirerait davantage le trafic et serait ainsi plus dissuasif quant au transit à travers Kreuzlingen.

Les évaluations obtenues des analyses valeur-utilité et coût-avantages ne font que confirmer les recommandations quasi unanimes de la commission. Celle-ci est persuadée que ses propositions peuvent apporter une solution raisonnable aux problèmes du trafic dans la région de Kreuzlingen. (Rapport final, p. 280 s.)

## **215.2 Résultat de la procédure de consultation**

25 réponses étaient favorables à la réalisation de la N 7, et six s'y opposaient. Si l'on tient compte des cantons partisans du principe de la réalisation du réseau décidé par le Parlement, le tronçon Müllheim - Kreuzlingen est plébiscité par 31 voix. Précisions que les cantons de Suisse orientale, soutenus par deux partis politiques, rejettent formellement toute réduction de son gabarit.

A la fin d'octobre 1983, la population thurgovienne devait se prononcer au sujet d'une initiative cantonale s'opposant au projet. Celle-ci a été rejetée par 33 272 non contre 25 715 oui. Ainsi, le peuple a approuvé la construction de la N 7 entre Müllheim et notre frontière nationale près de Kreuzlingen.

## **215.3 Proposition du Conseil fédéral**

De l'avis de la commission NUP, les études et les auditions ont démontré que le tronçon en cause ne pose pas de problème en soi. Seule la situation insupportable qu'engendre le trafic à Kreuzlingen est à l'origine de la controverse. En conséquence, il ne fait décider que de la nécessité de ce tronçon et de son classement. La commission propose de décharger Kreuzlingen par un contournement, qui, de la N 7, va jusqu'à Altnau/Güttingen. Le projet sera étudié en coopération avec le canton de Thurgovie, à la faveur de la modernisation de la route principale T 13 en direction du lac de Constance.

Des six tronçons de route nationale réexaminés, celui de Müllheim - Kreuzlingen a recueilli la plus large approbation, tant au sein de la commission NUP qu'au cours de la consultation et lors du vote dans le canton de Thurgovie.

En effet, il serait incompréhensible de laisser une rupture dans l'importance liaison qu'est la N 7 et de s'accommoder plus longtemps de la situation intolérable qui règne au passage de la frontière Kreuzlingen/Constance. Il est d'ores et déjà certain que l'artère trouvera son prolongement en République fédérale d'Allemagne, mais le moment de cette réalisation n'est pas encore fixé. Son maintien dans le réseau des routes nationales peut donc être approuvé sans réserves.

Selon l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 fixant le réseau des routes nationales, la liaison (N 7) de Winterthur à Kreuzlingen (frontière) par Frauenfeld serait une route nationale de deuxième classe. La commission NUP n'en dispose pas autrement. Elle suggère simplement d'en réduire le profil, mais en maintenant les quatre voies avec directions séparées, sans bandes d'arrêt. La décision à ce sujet interviendra un stade ultérieur. Il en va de même des autres modifications proposées.

Cela étant, nous vous proposons de maintenir le tronçon de la N 7 de Müllheim à Kreuzlingen comme route nationale de deuxième classe.

## **216 Route nationale N 9: Lausanne est: Corsy – Perraudettaz**

### **216.1 Recommandations de la commission NUP**

La commission s'est exprimée de la manière suivante:

La bretelle Corsy – La Perraudettaz forme, avec ses 2,5 km, le reliquat d'un tronçon véritable de route nationale. En effet, l'autre section de ce dernier – soit 1,6 km entre l'échangeur de Lutry de la N 9 et Corsy – est déjà en service sous la forme d'une autoroute. La commission examina d'une part la nécessité de la bretelle, d'autre part son gabarit et sa liaison au réseau routier, de même que son prolongement jusqu'à l'avenue C. F. Ramuz selon une proposition issue de divers milieux. Dans l'hypothèse de la variante zéro, il fallut aussi étudier comment améliorer le réseau existant de manière à le décharger du trafic venant de la N 9.

...

Par 18 voix contre 2, et 1 abstention, la commission recommande au Conseil fédéral de maintenir dans le réseau des routes nationales la bretelle de la N 9 Corsy – La Perraudettaz. Toutefois, ce tronçon ne sera conçu que sous forme de voie d'accès à deux pistes comportant un tunnel de 1300 m et reliée au réseau urbain par un carrefour à niveau, à La Perraudettaz, pourvu de feux de signalisation. Toute idée de prolongement doit être abandonnée.

L'évaluation technique aboutit à des résultats contradictoires négatifs selon l'analyse valeur-utilité, positifs selon l'analyse coûts-avantages. Dans la décision très nette de la commission, les éléments suivants ont été déterminants: la réduction à deux pistes, la protection de l'environnement (tunnel) et le simple carrefour à niveau, qui réduit considérablement les frais. Entra également en ligne de compte l'abandon du prolongement de la bretelle au-delà de La Perraudettaz. Les études confirment toutes qu'il n'y a pas lieu de craindre une «percée» du trafic par Ouchy en direction de la jonction ouest de Lausanne à la N 1 (La Maladière).

(Rapport final, p. 283 s.)

## **216.2 Résultat de la consultation**

16 réponses étaient favorables à la réalisation de ce court tronçon, et sept s'y opposaient. Si l'on tient compte des cantons partisans de ne rien changer au réseau des routes nationales, cette voie d'accès est plébiscitée par 24 voix.

A la fin de 1982, la population vaudoise devait se prononcer au sujet d'une initiative cantonale s'opposant au projet. Celle-ci a été approuvée par 68 318 oui contre 60 014 non. Ainsi, le gouvernement vaudois a été contraint, dans sa réponse à la Confédération, de proposer que le tronçon Corsy – Perraudettaz soit supprimé.

## **216.3 Proposition du Conseil fédéral**

Avec ses 2,3 kilomètres seulement, le tronçon en cause constitue l'extrémité de la bretelle qui, de la N9 (contournement de Lausanne) dessert les quartiers est de l'agglomération lausannoise. La voie d'accès étant déjà ouverte au trafic, sa pénétration vers le centre (La Perraudettaz) ne saurait être considérée comme étant d'importance nationale. Etant donné son caractère uniquement local, et sachant que la majorité des citoyens vaudois – notamment des habitants de Lausanne – ont refusé de prolonger la bretelle autoroutière au-delà de Corsy, nous pouvons y renoncer également.

L'accès à Lausanne est ne figure pas dans la liste des routes nationales définies par l'arrêté fédéral du 21 juin 1960. Sa suppression ne requiert donc pas une décision formelle du Parlement. Comme tout raccordement autoroutier, il fait partie du projet général, qui relève du Conseil fédéral, seul habilité à en fixer l'aboutissement. En l'occurrence, celui-ci sera néanmoins maintenu à Corsy.

## **22 Considérations générales en relation avec la politique de l'énergie et de l'environnement**

Le réexamen des six tronçons de routes nationales contestés a aussi nécessité des réflexions portant sur la politique de l'énergie et de l'environnement. En effet, après le refus lors de la votation populaire de février 1983, d'introduire un article sur l'énergie dans la constitution, nous avons demandé à nos services responsables des prescriptions touchant l'énergie, de tenir compte de la nécessité d'une consommation d'énergie qui soit économique et rationnelle, et qui ménage l'environnement.

En matière de transports, une politique de l'énergie bien comprise doit viser à empêcher autant que possible tout nouvel accroissement du trafic individuel, gros consommateur d'énergie. La question de savoir jusqu'à quel point la construction d'autoroutes induit un volume de trafic, reste controversée. La réalisation des tronçons de route nationale contestés – exception faite du Rawyl – ne constitue toutefois pas une extension du réseau. Il s'agit uniquement de combler les lacunes qui subsistent sur cer-

tains itinéraires. L'attrait du réseau autoroutier ne s'en trouvera pas sensiblement augmenté, partant, le volume du trafic n'enflera guère. Le réseau des routes nationales, achevé aujourd'hui aux trois quarts, fixe d'ores et déjà des limites. Supprimer tous les tronçons que nous proposons de maintenir ou certains d'entre eux, en sus du Rawyl, ne se traduirait pas par de sensibles économies d'énergie, ni ne contribuerait à protéger efficacement l'environnement. Le trafic sur les tronçons de routes nationales en service, qui aboutit à des ruptures, devrait obligatoirement transiter par le réseau routier ordinaire. Or celui-ci, avec ses nombreuses traversées de localité et ses multiples entraves à la circulation, n'est nullement prêt à absorber ce flux supplémentaire: il connaîtrait une surcharge insupportable. Des engorgements et une augmentation importants du nombre des accidents en seraient la conséquence. Une circulation fluide sur les autoroutes, même à vitesse limitée, nécessite moins d'énergie et provoque moins de nuisances qu'un trafic congestionné traversant de nombreuses localités. Dans cette optique, notre proposition de maintenir quatre des tronçons controversés dans le réseau n'est pas contraire au désir général d'économiser l'énergie et de ménager l'environnement.

### **23 Démarche à adopter pour les tronçons maintenus**

Les tronçons qui, à la suite de nos propositions, seront maintenus, doivent être soumis de nouveau à la procédure échelonnée prévue dans la loi sur les routes nationales pour l'approbation et la mise au point des projets. Il faudra tenir compte, dans chaque cas, des besoins de l'affectation du sol et de l'aménagement du territoire. En outre, il y a lieu d'examiner, à la lumière des principes imposés par la loi sur la protection de l'environnement, s'il y a compatibilité entre les routes projetées et leur environnement; dans la mesure du possible, on tiendra compte des intérêts de la protection de la nature, du patrimoine et des paysages. Bien entendu, les études et enquêtes menées par la commission NUP seront alors des appuis précieux; elles ne sauraient cependant remplacer la procédure légale mentionnée plus haut. Par conséquent, les projets que nous vous soumettons subiront sans nul doute encore quelques modifications.

### **24 Autres tronçons réexaminés**

D'autres tronçons ont été réexaminés, non par la commission NUP, mais par l'Office fédéral des routes, en coopération avec les cantons et d'après des méthodes diverses suivant les ouvrages. En l'occurrence, ce n'est pas leur maintien dans le réseau qui était en question, mais leur aménagement. Du reste, les conclusions auxquelles on est parvenu jusqu'ici ne relèvent pas de l'arrêté fédéral du 21 juin 1960.

La plupart des nombreuses réductions de gabarit décidées après 1974 sont d'ores et déjà réalisées. Quant au solde, il est de la compétence du Conseil fédéral ou du DFTCE.

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

#### **31 Répercussions financières pour la Confédération, les cantons et les communes**

En admettant que vous allez suivre nos propositions d'éliminer du réseau des routes nationales les tronçons Wimmis – Rawyl – Uvrier (N 6) et Corsy – Perraudettaz (N 9), il en résultera pour la Confédération et les cantons touchés une économie globale de 1,330 milliard de francs (chiffres de 1980). En effet, la construction de la route du Rawyl est estimée à 1250 millions et celle de l'antenne vers la Perraudettaz à 80 millions. Dans le premier cas, la part de la Confédération serait de 1092 millions de francs et celle du canton de Berne de 91 millions, le Valais devant encore prendre à sa charge 67 millions. Quant au second ouvrage, il en coûterait 69 millions à la Confédération et 11 millions au canton de Vaud. Le compte des routes nationales, tant à l'échelon fédéral que cantonal, pourra donc être allégé d'autant. Il convient de préciser qu'il n'en va pas de même du compte routier proprement dit. A titre d'exemple, rappelons que si la liaison Wimmis – Zweisimmen par le Simmental est retirée au réseau des routes nationales, elle redeviendra une route principale à aménager avec l'aide de la Confédération. Les sommes que celle-ci devra alors engager avec le canton de Berne, ne sont pas négligeables. Elles ne peuvent pas encore être quantifiées, faute de projets concrets. De même, le canton de Vaud devra consentir des crédits pour faciliter le trafic descendant de Corsy vers Lutry par plusieurs rues.

Enfin, la participation des communes est régie par le droit cantonal.

#### **32 Effets sur l'état du personnel**

Il est difficile d'évaluer les effets que la suppression des deux tronçons exercera sur les effectifs. Tout allègement des tâches dans un domaine est compensé en général par un accroissement du volume de travail dans d'autres secteurs. L'Office fédéral des routes ne fait pas exception à cette règle.

#### **33 Conséquences pour les cantons et les communes**

Si les Chambres adoptent nos propositions, la mise en œuvre de leur décision aura pour les cantons et les communes des conséquences très inégales, mais elle se traduira plutôt par des allègements.

### **4 Grandes lignes de la politique gouvernementale**

Le message concernant le réexamen de tronçons de routes nationales a été annoncé dans les grandes lignes de la politique gouvernementale 1983–1987 (FF 1984 I 153, ch. 622).

## **5 Conformité à la loi**

La modification proposée de même que l'arrêté fédéral du 21 juin 1960, reposent sur les articles 1<sup>er</sup> et 11 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales. Le Parlement statuant en dernier ressort, l'arrêté fédéral de portée générale n'est pas sujet au référendum.

29716

# Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales

Projet

## Modification du

---

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 17 décembre 1984<sup>1)</sup>,  
arrête:

### I

L'arrêté fédéral du 21 juin 1960<sup>2)</sup> sur le réseau des routes nationales est modifié comme il suit:

### Annexe

---

Routes et sections	Classe
<b>N 1</b> <b>Genève – Lausanne – Berne – Zurich – Winterthour – Saint-Gall – St. Margrethen</b>	
...	
Genève (N) – Ecublens (Lausanne O)*) – Chavornay – Yverdon	1 <sup>re</sup>
Yverdon – Avenches	2 <sup>e</sup>
Avenches – Morat – Berne (Weyermannshaus)	1 <sup>re</sup>
Berne (Weyermannshaus) ...	
<b>N 6</b> <b>Berne – Thoun (Gwatt)</b>	
Berne (Wankdorfplatz) (bifurcation de la N 1) – Berne (Freudenbergerplatz)	1 <sup>re</sup> E
Berne (Freudenbergerplatz) – Thoun (Gwatt)	1 <sup>re</sup>

---

\*) Arrêté fédéral du 3 octobre 1958 concernant l'autoroute Genève – Lausanne

---

<sup>1)</sup> FF 1985 I 541

<sup>2)</sup> RS 725.113.11

II

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale; toutefois, en vertu de l'article 11 de la loi fédérale du 8 mars 1960<sup>1)</sup> sur les routes nationales, il n'est pas sujet au référendum.

<sup>2</sup> Il entre en vigueur à la date de sa publication dans le Recueil des lois fédérales.

29716

## **Message concernant le réexamen de certains tronçons de 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	84.094
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.02.1985
Date	
Data	
Seite	541-569
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 285

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.