

Feuille Fédérale

Berne, le 24 décembre 1970 122^e Année Volume II

N^o 51

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 44 francs par an; 26 francs pour six mois; étranger: 58 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

10734

Message

du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'extension du réseau des routes nationales par une autoroute de contournement au nord et à l'ouest de la ville de Zurich

(Du 25 novembre 1970)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message un projet d'arrêté fédéral concernant l'extension du réseau des routes nationales par une autoroute de contournement au nord et à l'ouest de la ville de Zurich ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral modifiant l'arrêté du 23 décembre 1959 qui concerne l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants, destinée aux constructions routières.

I. La situation initiale

1. Généralités

Par arrêté du 21 juin 1960, vous avez fixé le réseau des routes nationales qui est aujourd'hui en construction. Ce réseau a une longueur totale de 1840 km, soit 1550 km d'autoroutes et de semi-autoroutes ainsi que 290 km de routes à trafic mixte.

Dans nos rapports de gestion annuels, nous vous avons renseignés régulièrement sur l'état d'avancement des travaux. Au début de 1971, des projets généraux auront été établis pour 1480 km environ soit 80 pour cent de l'ensemble. 650,8 km de routes nationales ou 35 pour cent de la longueur totale du réseau seront ouverts à la circulation, soit:

Autoroutes à 6 voies	16,0 km
Autoroutes à 4 voies	361,4 km
Semi-autoroutes à 2 voies	171,4 km
Total autoroutes et semi-autoroutes	548,8 km ou 35 pour cent
Routes à trafic mixte	102,0 km ou 35 pour cent
Total	<u>650,8 km ou 35 pour cent</u>

280 km de routes nationales en chiffre rond ou 15 pour cent de la longueur totale du réseau seront en construction au début de 1971.

Le réseau des routes nationales tel qu'il a été fixé est bien équilibré; il est en rapport avec l'étendue de notre pays et tient compte de ses conditions géographiques ainsi que de la structure de son réseau routier. Les routes nationales en service aujourd'hui ont répondu à l'attente. L'autoroute présente des avantages évidents pour la circulation routière et les régions traversées. C'est sans doute aussi pour cette raison que, peu après la fixation du réseau, de nombreuses demandes tendant à l'incorporation de nouveaux tronçons ont été présentées par des interventions parlementaires, par les cantons ou par le public. Nous ne mentionnerons ici que deux postulats, celui du conseiller national Welter – transmis par le Conseil national au Conseil fédéral le 24 mars 1966 – qui demandait un rapport sur l'extension du réseau des routes nationales par des autoroutes de contournement autour des villes, en particulier une ceinture d'autoroute autour de Zurich, et le postulat déposé le 23 juin 1970 par le conseiller national Bieri, qui proposait notamment l'incorporation dans le réseau des routes nationales de la ceinture d'autoroute de Zurich et la mise en chantier accélérée des constructions nécessaires. Dans nos réponses aux interventions parlementaires, en définissant la politique de la Confédération en matière de construction routière, nous avons toujours relevé qu'une extension importante du réseau des routes nationales ne pourrait être envisagée sérieusement qu'au moment où une partie considérable de ce réseau serait réalisée et où il se révélerait nécessaire d'assouplir la définition restrictive de ces routes telle qu'elle est donnée dans les articles constitutionnels. Suivant ces articles, les routes nationales sont les voies de communication d'intérêt national les plus importantes. D'après cette notion, les routes nationales ne peuvent constituer qu'un réseau relativement limité. En outre la situation financière de la Confédération et en particulier l'état du compte des routes nationales devraient permettre de telles extensions. Ce n'est pas du tout le cas actuellement. Le Conseil des Etats a approuvé expressément cette politique routière en repoussant, dans sa session de juin 1967, une motion du conseiller national Wenger concernant l'élaboration d'un véritable programme complémentaire pour les routes nationales.

L'attitude réservée adoptée à l'égard des demandes d'extension du réseau souffre une exception; il s'agit de l'autoroute de contournement par le nord et l'ouest de la ville de Zurich. Dans la réponse que nous avons donnée le 24 mars 1966 au Conseil national, à la suite du postulat Welter, nous avons exposé ce qui suit:

«La demi-ceinture d'autoroute projetée dans ses grandes lignes autour de la ville de Zurich créerait une liaison autoroutière entre la vallée de la Limmat et le Glattal d'une part, et le Reppischtal d'autre part. La partie ouest de cette ceinture d'autoroutes serait reliée aux autoroutes N 3 et N 4 par une traversée du lac, soit par une liaison Glattal-Allmend Brunau, qui fermerait ainsi la boucle de la ceinture. La valeur de la partie ouest de cette ceinture n'est pas contestée. Dans le message du Conseil fédéral sur la fixation du réseau des routes nationales, on avait déjà donné l'assurance que cette liaison routière pourrait être admise tout au moins partiellement dans le réseau des routes nationales.»

Ces assurances ont été renouvelées lors des délibérations sur la motion Wenger susmentionnée au Conseil des Etats:

«Nous ne croyons pas, avons-nous dit, qu'on puisse en rester (pour Zurich) aux routes express et à la tangente ouest. Nous sommes au contraire de l'avis qu'en tout cas les parties ouest et nord de la ceinture de contournement devraient être construites conformément à la proposition de M. le Conseiller national Bühler étant donné l'importance du trafic, relevée par M. le Conseiller aux Etats Nänny, entre Bâle, Berne, les régions de ces villes et la Suisse orientale et en vue aussi de l'accès à l'aéroport de Kloten, et que ce tronçon devrait être admis dans le réseau des routes nationales.» (Conseil des Etats, 27 juin 1967.)

La Commission consultative pour la construction des routes nationales, présidée par le conseiller national Hürlimann, qui a été appelée à se prononcer sur le problème de l'extension du réseau des routes nationales au printemps 1968 s'est ralliée entièrement dans son rapport au point de vue adopté jusqu'ici par le Conseil fédéral. Elle a déclaré que, sauf quelques exceptions strictement limitées, le réseau des routes nationales qui a été fixé par l'Assemblée fédérale le 21 juin 1960 ne doit pas être élargi. En effet ce réseau, aujourd'hui en voie de réalisation – conformément aux intentions du législateur – peut être considéré comme la solution la plus favorable dans les circonstances données. Si l'on voulait élargir le réseau des routes nationales dans ses parties essentielles, on entreprendrait des tâches pour la réalisation desquelles on ne disposerait pas actuellement ni dans un avenir plus ou moins proche des moyens financiers nécessaires. De nouveaux tronçons existeraient sur le papier, mais ils n'auraient aucune chance d'être réalisés dans un avenir rapproché. Seule – selon la proposition de la Commission consultative – la partie nord et ouest de la ceinture d'autoroute de la ville de Zurich doit être admise le moment venu dans le réseau des routes nationales.

2. Conception générale des routes nationales urbaines

Les principaux points de destination et de provenance du trafic sont constitués par les agglomérations urbaines. En partant de cette donnée primaire, on a centré la plupart des routes de grande communication du réseau des routes nationales sur les grandes villes. Pour relier entre elles les différentes branches d'autoroutes conduisant à une ville, il y a diverses solutions possibles; on distingue les contournements et les tangentes urbaines extérieures, ainsi que les tangentes intérieures (tangentes centre ville) et les traversées de ville en tant que véritables routes nationales urbaines (SN) ou routes express, dont le standard le plus élevé est représenté par l'autoroute dite urbaine. Dans les contournements et tangentes urbaines extérieures, les voies d'accès au centre de la ville sont constituées par des pénétrantes. On ne peut pas dire de façon générale et selon une règle bien établie à laquelle de ces solutions il faut donner la préférence pour relier les branches d'autoroutes conduisant vers une ville. Au contraire le choix devra être fait compte tenu des conditions topographiques, de la grandeur de l'agglomération, des conditions d'habitat, de la structure

économique, de l'importance et de la structure du trafic ainsi que des données spécifiques en matière d'urbanisme et des plans généraux du trafic (conception générale du trafic). Etant donné l'influence que ces multiples facteurs exercent sur la planification et considérant qu'ils doivent être analysés en détail et appréciés attentivement pour chaque ville, l'Assemblée fédérale a estimé à l'époque, avec raison, que, dans le cas de plusieurs villes, le tracé définitif devait être déterminé ultérieurement et elle s'est contentée dès lors d'en fixer les principaux points. Avec l'avancement de la planification, qui, pour quelques villes, a été poussée jusqu'à l'élaboration de variantes sous forme de projets, il est effectivement apparu que, dans certains cas, il n'était pas possible, pour des raisons de planification et de circulation ainsi que d'ordre technique, de construire selon la conception adoptée primitivement. Nous le ferons voir de façon concrète en donnant un bref aperçu sur les routes nationales dans les régions des villes et montrerons en même temps que toutes les solutions se rencontrent dans notre réseau des routes nationales, depuis le contournement (Lausanne) jusqu'aux traversées de villes (Zurich, Bâle); Zurich, la ville et l'agglomération de beaucoup la plus grande du pays, est la seule pour laquelle un véritable système de routes express a fait l'objet d'un projet définitif et se trouve pour certaines sections en voie de réalisation.

La conception primitive adoptée lors de la planification, est restée inchangée dans ses éléments essentiels pour les villes de Lucerne (tangente intérieure), Lausanne (contournement) et Schaffhouse (traversée), tandis que pour les villes de Berne, Bâle, Saint-Gall et Genève, des modifications importantes ou même fondamentales ont dû être apportées ou – dans les cas où une décision n'a pas encore été prise – sont au centre des préoccupations en l'état actuel de la planification :

Berne: La liaison Wankdorf–Weyermannshaus de la N1, prévue primitivement sous forme de tangente intérieure (route express), a été abandonnée comme telle et remplacée par une tangente extérieure en premier lieu pour des raisons géologiques et techniques mais aussi pour des raisons d'urbanisme; par deux pénétrantes servant de voies de desserte principales, la ville sera reliée à l'autoroute N1 passant en bordure de la ville de façon avantageuse sous le rapport de la circulation. Le tronçon Freudenbergerplatz–Wankdorf de la N6 qui a toujours été prévu comme route express a été maintenu tel quel et est en voie de construction.

Bâle: La ville de Bâle présentait au point de vue du tracé de l'autoroute nord-sud N2 de sérieuses difficultés, dues en partie à la densité des constructions dans les zones bâties, aux voies ferrées et aux routes existantes ainsi qu'à la présence de nappes phréatiques. En particulier le fait qu'une tangente extérieure aurait nécessairement dû traverser la zone de protection et de captation des eaux souterraines des Lange Erlen a amené finalement à adopter la solution de la tangente est intérieure. Bien que la jonction de la N2 avec l'autoroute allemande (HAFRABA) n'ait pas encore fait l'objet d'un échange de

notes entre les autorités compétentes des deux pays, toutes les conditions permettant de poursuivre activement les travaux en cours et l'étude du projet sont remplies; on peut en effet s'attendre à la conclusion d'un accord entre les deux Etats dans un proche avenir. Le raccordement de l'autoroute suisse avec la future autoroute française soulève d'énormes difficultés; malgré des études très poussées, on n'a pas encore trouvé la solution.

Saint-Gall: La conception primitive d'une route express de la N1 servant de liaison entre Saint-Gall-Est et Saint-Gall-Ouest, qui se fondait sur la proposition de la commission instituée à l'époque par le Département fédéral de l'intérieur pour l'étude du plan d'ensemble du réseau des routes principales, dite Commission de planification, s'est heurtée en ce qui concerne la section ouest à une vive opposition dans le public, notamment pour des raisons d'urbanisme. Une variante, qui a fait par la suite l'objet d'une étude détaillée, prévoit le contournement de la ville au nord-ouest par le ravin de la Sitter avec une pénétrante vers le centre de la ville; au portail est du tunnel du Rosenberg (jonction Splügenplatz), le tracé rejoint celui qui, selon le projet primitif, devait longer les installations ferroviaires. Les avantages que présente cette variante par rapport à la conception première ont engagé les représentants de la Confédération, du canton et de la ville à lui donner la préférence.

Genève: A Genève on avait prévu d'abord une route express le long des rives du lac et du quai du Rhône et on avait compris également dans les études une traversée de la Rade. Ce projet ayant dû être abandonné pour des raisons d'urbanisme ainsi qu'à cause des difficultés d'ordre technique et des énormes frais qui en seraient résultés, la planification est aujourd'hui centrée sur un contournement autoroutier par l'ouest et le sud de l'agglomération urbaine, allant de l'aéroport de Cointrin jusqu'à la frontière française. A la suite des projets d'autoroute mis sur pied récemment par la France, il devient nécessaire de prolonger le contournement ouest, qui devait primitivement s'arrêter à Perly, par une section sud allant jusqu'à la jonction avec la Route Blanche, actuellement aménagée en autoroute, près de Thonex. La planification est poursuivie dans ce sens et on peut compter qu'elle pourra être achevée dans un avenir assez rapproché. A part ce contournement d'autoroute, on est en train de réaliser à Genève, dans le cadre de l'aménagement des routes principales suisses, une tangente intérieure de grande capacité qui conduit de l'aéroport de Cointrin (accès à la N1) par le Pont Butin jusqu'à Perly et, pour le moment, reçoit le trafic de la Suisse vers la France.

On n'a pas encore pu prendre de décision au sujet du tracé de la route nationale dans les villes de *Bienne* et de *Neuchâtel* où il s'agit d'établir la liaison avec les sections de la N5 se dirigeant vers la ville. Alors qu'à Bienne, on a longtemps cherché une solution sous forme d'une artère à l'intérieur de la ville (route nationale de 3^e classe), c'est actuellement le contournement par le sud qui est au premier plan. A *Neuchâtel* aussi, le tracé n'a pas encore été définitivement fixé à cause des conditions topographiques et de la densité des surfaces bâties.

Toutes les autres villes suisses, notamment Winterthour, Thoune, Fribourg, Soleure, Liestal, Coire, Aarau, Frauenfeld, Bellinzone, Lugano et Sion sont contournées à une distance plus ou moins grande par les routes nationales et reliées à ces routes d'une façon conforme aux exigences du trafic par des jonctions à des points avantageusement choisis et par de bons accès.

II. La planification des routes nationales dans le secteur de Zurich

1. Généralités

Le contournement de Zurich par le nord et par l'ouest a déjà fait l'objet d'études de la Commission de planification. Ce problème a joué un rôle dans le choix du tracé de la liaison Zurich-Saint-Gothard/Lucerne. Pour ce contournement, il existait en effet deux variantes; selon une première solution, la liaison Zurich-Saint-Gothard/Lucerne aurait eu un tracé commun avec l'autoroute Zurich-Coire et n'aurait bifurqué vers le secteur de Zoug que dans la région de Horgen; l'autre variante, celle qui a été finalement choisie, était celle de Zurich-Brunau-tunnel de l'Uetliberg-district de Knonau. Le fait déterminant pour le choix de la variante du tunnel de l'Uetliberg est qu'ainsi le contournement de Zurich par l'ouest, prévu pour plus tard, peut être raccordé de façon plus rationnelle aux liaisons Zurich-Saint-Gothard/Lucerne et Zurich-Coire. Le rapport final de la Commission de planification de 1959 contient les remarques suivantes sur ce point et sur la question d'une future demi-ceinture d'autoroute autour de la ville de Zurich:

Dans la première étape de planification, c'est-à-dire jusqu'au terme marqué par l'année 1980, les quatre branches d'autoroutes conduisant à Zurich seraient reliées entre elles dans le secteur de la ville par la route longeant la Sihl. Elles forment un double Y ou un X allongé avec points de bifurcation au Platzspitz et à la Brunau (variante II) ou à Horgen (variante I). Alors même que dans ce système de routes express urbaines, la part du trafic de transit est petite, le moment viendra probablement où la surcharge de la circulation obligera à éloigner tout trafic susceptible d'être détourné, d'où la nécessité d'aménager plus tard une ceinture extérieure. La ville, en son état actuel, n'en offre plus guère les possibilités qui seraient réalisables avec des moyens raisonnables; aussi une telle ceinture devrait-elle avoir un grand diamètre et être prévue, si possible, conjointement avec d'autres fonctions de liaison. La variante II amorce en soi une solution, car depuis le district de Knonau, elle pourrait être reliée par le bas Reppischtal avec la vallée de la Limmat (gare aux marchandises); cette communication serait la contre-partie de la liaison entre la vallée de la Glatt et la région de Baden par le Furttal, projetée aussi pour une date ultérieure. En outre il restera à examiner de plus près si pour compléter la ceinture extérieure, on ne devra pas établir aussi une liaison avec la route du Furttal depuis le point où la route du Reppischtal aboutit à l'autoroute Zurich-Berne, en perçant un tunnel sous le Käferberg (liaison proposée par l'expert). (Rapport final, vol. 3, p. 110/111).

Nous allons maintenant montrer que le moment est venu de résoudre ce problème.

2. La conception générale du trafic pour la région de Zurich

Dès lors qu'il s'agit dans le présent message de l'incorporation dans le réseau des routes nationales d'une demi-ceinture d'autoroute autour de Zurich, venant s'ajouter au réseau des routes express urbaines déjà décidées, il faut nécessairement se demander – en l'état actuel des choses – comment le plan des routes à grande capacité peut s'intégrer dans la conception générale du trafic de l'agglomération urbaine en question. Le canton et la ville de Zurich sont à cet égard dans une situation favorable car ils ont élaboré une pareille conception pour toute la région. En étroite collaboration, le Conseil d'Etat, la municipalité et la Direction générale des Chemins de fer fédéraux ont mis sur pied en s'appuyant sur des relevés très exacts et des pronostics établis avec soin un plan dit de transports pour la région de Zurich; ce plan prévoit non seulement les routes express et l'important réseau de routes régionales mais encore la ceinture d'autoroute autour de la ville de Zurich, un élargissement important du réseau des Chemins de fer fédéraux et un ensemble de lignes de métro. On y attribue à chaque catégorie de trafic les genres de transport qu'elle est en mesure d'assurer de la façon la meilleure et la plus rationnelle. On y accorde aux transports publics la primauté qui leur revient, car sans eux tout le trafic serait paralysé dans une grande ville. Les projets relatifs aux différentes catégories de trafic se complètent mutuellement dans le plan de transports de la région de Zurich et leur exécution peut être coordonnée dans le temps. Si donc on décide d'exécuter une partie du plan de transports, on aura la garantie que cette décision constitue une partie intégrante du plan général et que la coordination entre les travaux prévus et ce plan est assurée. C'est tout particulièrement le cas pour le contournement ouest et nord de la ville de Zurich par la demi-ceinture d'autoroute projetée dont il est question actuellement.

3. Les bases de la planification de la demi-ceinture d'autoroute

L'exposé qui suit se fonde sur les données qui nous ont été fournies par le canton de Zurich; comme nous le montrerons plus loin, nous devons faire des réserves sur certains points mais elles ne sont pas d'une importance essentielle pour la décision à prendre.

Le plan général des transports de la région de Zurich est conçu en vue d'une situation qui sera atteinte à peu près dans les années 2000–2030. Il s'agit d'un objectif sur lequel on peut encore, en l'état actuel de la prospective, obtenir une bonne vue d'ensemble par des pronostics sur le trafic attendu. La base de la conception générale du trafic est constituée par le plan d'aménagement qui renseigne sur la situation, la structure et l'importance des futures zones d'habitation et de travail. Ce plan d'aménagement se présente de la façon suivante:

Région planifiée	Places d'habitation		Places de travail	
	1969	Objectif de la planification	1969	Objectif de la planification
Vallée de la Limmat	58 000	150 000	14 000	55 000
Furttal	11 000	100 000	3 000	35 000
Glattal	88 000	270 000	24 000	110 000
Rive droite	77 000	150 000	23 000	53 000
Rive gauche	89 000	185 000	27 000	65 000
District de Knonau	22 000	95 000	6 000	35 000
Ville de Zurich	432 000	450 000	270 000	450 000
Région de Zurich .	780 000	1 400 000	370 000	800 000
Canton de Zurich .	1 085 000	2 100 000	480 000	1 120 000

Nous tenons toutefois à ne reproduire ces pronostics que sous toutes réserves car un doublement des chiffres actuels pour la région de Zurich nous paraît dépasser la réalité. Mais même si l'on fait des prévisions beaucoup plus modestes, on obtient déjà dans un proche avenir pour le secteur de Zurich de très grands volumes de trafic qui ne peuvent être absorbés que par une amélioration radicale du réseau routier.

Pour la planification des transports dans la région de Zurich, il faut compter en outre avec le trafic supplémentaire qui résultera de l'agrandissement de l'aéroport de Kloten. Pour le trafic aérien au départ de Zurich, on donne les chiffres suivants :

Année	Passagers (en millions)	Marchandises (tonnes)
1950	0,2	4 000
1960	1,3	15 000
1970	4,6	95 000
1980	13,0	400 000

Comme nous l'avons dit, la conception générale du trafic suppose au surplus que le volume des transports est réparti comme il se doit entre le trafic public et le trafic privé. Elle requiert donc l'agrandissement des installations des CFF et des entreprises de transports de la ville ainsi que la construction d'un métropolitain; pour planifier ces travaux on a cherché, par l'emploi de modèles mathématiques, à obtenir une utilisation optimale des capacités des différents moyens de transport.

Des examens faits sur une grande échelle, il y a déjà un certain temps, ont montré que la proportion du trafic de transit, d'une part, et du trafic local (trafic interne, trafic en provenance ou à destination de la localité) d'autre part, dans le mouvement total du trafic, dépend de la grandeur de l'agglomération; la part du trafic propre à la localité s'accroît avec la grandeur de la ville. Pour Zurich on a déterminé que 85 à 90 pour cent du trafic d'arrivée avait la ville

comme destination, tandis que la part correspondante est par exemple pour Berne de 75 à 80 pour cent, pour Fribourg et Schaffhouse de 70 pour cent et pour Coire de 40 pour cent. Il ne faut cependant pas perdre de vue qu'il est beaucoup plus grand sur certaines artères principales. Cela nécessite dans la région de Zurich l'établissement de voies radiales qui permettent d'amener le trafic le plus près possible du centre urbain et de le conduire en dehors de la ville. Les plus importantes de ces voies radiales sont les routes nationales urbaines SN 1: Hardturm-carrefour Platzspitz-tunnel du Milchbuck-Aubruigg et SN 3: Brunau-carrefour Platzspitz. A longue échéance, ces routes express ne pourront remplir la fonction de routes de desserte qui leur est assignée que si elles sont déchargées tout au moins en partie du trafic de transit; en effet celui-ci, bien que son pourcentage soit faible, atteint en valeurs absolues des chiffres importants. On ne pourra éviter une surcharge du réseau des routes express que si ce réseau est complété par une voie de contournement de la ville qui absorbe avant tout le trafic de transit. On obtiendra aussi un allègement des routes express conduisant au centre en utilisant les routes de contournement comme voies de liaison rapide avec les régions urbaines de la périphérie. La demi-ceinture dont il s'agit ici permettra aussi de relier l'autoroute de l'aéroport au réseau des routes nationales sans passer par le centre de la ville. Au terme de la période visée par la planification, le volume du trafic (véhicules à moteur par jour) atteindra environ les chiffres suivants:

- Tunnel du Milchbuck	90 000
- N1 à l'ouest du carrefour Platzspitz	80 000
- Route express de la Sihl	60 000
- Contournement nord de la ville de Zurich	80 000
- Contournement ouest de la ville de Zurich	50 000

Nous tenons aussi à faire des réserves au sujet de ces chiffres. Mais même s'ils étaient beaucoup plus faibles, les artères proposées seraient tout à fait justifiées au point de vue du trafic. Les routes express traversant la ville seront déjà surchargées dans un avenir assez proche si l'on ne réalise pas la ceinture de contournement. Le complètement du réseau des routes express par la ceinture d'autoroute est dès lors indispensable.

4. Le projet de demi-ceinture d'autoroute

a. Le tracé

Le tracé du contournement nord et ouest de Zurich est déterminé par des points fixes qui résultent de la topographie et de la structure de l'habitat. En partant de la N1b (accès à l'aéroport), laquelle bifurque de l'autoroute Zurich-Winterthour (N1) au nord de la ville de Zurich, la ceinture d'autoroute contourne les quartiers d'Oerlikon, Seebach, Affoltern et conduit en longeant la réserve du Katzenssee dans le Furttal et de là dans la vallée de la Limmat en passant par un tunnel à construire sous le Gubrist. La situation de son portail

ouest est déterminée par un vide dans les zones bâties sur le coteau dominant la rive droite de la Limmat. Le tracé de la traversée de la vallée de la Limmat en direction d'Urdorf est conditionné par les limites des zones d'habitation de Weiningen, Dietikon, Schlieren et Urdorf. Le passage dans le district de Knonau se fera à travers le Reppischtal par un viaduc au sud de la Waldegg. Près de Wettswil, la ceinture rejoint la route nationale N4 Zurich-Lucerne/Saint-Gothard. A la ceinture nord et ouest, il faudra raccorder les routes suivantes:

- la N1b près de Wallisellen,
- la N1 près de Weiningen,
- la N4 près de Wettswil,

et les routes zuricoises de grande capacité:

- l'autoroute de l'Unterland zuricois près de Glattbrugg,
- l'autoroute du Furttal près d'Affoltern/Regensdorf,
- la route de la rive droite de la Limmat près de Weiningen et
- la route de Berne près d'Urdorf/Dietikon.

On verra lors de l'établissement du projet général et de la planification régionale s'il y a lieu de prévoir d'autres raccordements à la demi-ceinture autoroutière.

Les grandes lignes du tracé décrites ci-dessus ont été discutées par les organisations participant à la planification et les communes intéressées. Non sans peine, on a réussi jusqu'ici à maintenir libre de constructions la zone du tracé.

b. Longueur et coût du nouveau réseau

La ceinture d'autoroute nord et ouest se compose des sections suivantes:

Ceinture nord:

1. Jonction autoroute de l'aéroport (N1b) au portail nord du tunnel du Gubrist	7,4 km
2. Tunnel du Gubrist à la jonction avec l'autoroute de la vallée de la Limmat (N1, croisée de Weiningen)	5,6 km
Total ceinture nord	<u>13,0 km</u>

Ceinture ouest:

3. Jonction avec l'autoroute de la Limmat (N1, croisée de Weiningen) à la jonction de Wettswil (N4, tunnel de l'Uetliberg)	9,5 km
Total des ceintures nord et ouest	<u>22,5 km</u>

Le coût de la ceinture d'autoroute ouest et nord de Zurich est évalué approximativement à 650-800 millions de francs. Il faut toutefois faire remarquer qu'il n'existe pas encore de projets détaillés et que les limites indiquées ne peuvent dès lors représenter que de très grossières estimations.

c. Le programme de construction d'après les possibilités techniques

Le développement du trafic sur l'aéroport de Kloten à la suite de la prochaine mise en service d'avions à grande capacité se traduira dans quelques années par un surcroît de trafic considérable sur les voies d'accès et de sortie de cet aéroport; ceci malgré les raccordements directs prévus aux réseaux des CFF et du métro. A cela viendra s'ajouter l'accroissement continu du trafic motorisé. Il faut dès lors prendre à temps les mesures nécessaires en vue de cette évolution. Or le temps qu'exigeront les travaux préliminaires pour la construction de la ceinture nord et ouest de Zurich sera considérable. D'après le projet, quelques années seront nécessaires pour l'élaboration des projets de détail, la liquidation des oppositions attendues, la mise au point et l'acceptation du projet, l'acquisition des terrains et la mise en soumission des travaux. La construction elle-même exigera au moins autant de temps. On peut prévoir ainsi que l'ouverture au trafic de la demi-ceinture d'autoroute pourrait avoir lieu environ dix ans après l'admission de ce tronçon dans le réseau des routes nationales. Dans ce délai, il est tenu compte des travaux préliminaires déjà exécutés par le canton de Zurich.

III. Le financement

Le contournement de Zurich par la ceinture nord et ouest dont le coût est estimé à un montant de 650 à 800 millions de francs, pour ce qui est de la part fédérale, doit être incorporé dans le programme à long terme relatif à la construction et au financement des routes nationales de telle façon que les travaux de construction puissent débuter dans la seconde moitié des années 1970. La date de son achèvement ne dépend pas des possibilités techniques mais bien du financement.

D'après l'article 36^{bis} de la constitution fédérale, les frais de construction des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons compte tenu des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que de leur intérêt et de leur capacité financière. Selon l'article 3 de l'arrêté fédéral concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières, le Conseil fédéral fixe dans chaque cas la part fédérale. La loi établit toutefois certaines limites pour cette part. Pour les routes nationales de première et de deuxième classe en dehors des villes, elle s'élève à 75-90 pour cent et pour les routes nationales dans les villes (routes express), à 65-80 pour cent. Nous avons fixé la part fédérale pour les frais de construction des routes interurbaines dans le canton de Zurich à 80 pour cent. Ce taux sera également valable pour le contournement nord et ouest de la ville car il n'existe pas de raisons qui justifieraient l'application pour Zurich d'un taux s'écartant de celui des autres autoroutes interurbaines. Le taux de la part fédérale pour les routes express urbaines de Zurich est de 67 pour cent. Ce taux doit être revu compte tenu de la situation

générale créée par le contournement de Zurich. Pour les raisons indiquées plus haut, le canton et la ville de Zurich seront, grâce à l'incorporation dans le réseau d'une ceinture nord et ouest, les seules régions du pays à bénéficier d'un système complet de routes nationales pouvant répondre à toutes les exigences. L'intérêt général du pays est plutôt centré ici sur la ceinture d'autoroute qui assurera entre les différentes parties du pays la liaison primaire entrant dans la conception des routes nationales. La création d'un accès rapide et fluide à Kloten, le plus grand aéroport suisse, correspond aussi aux intérêts d'une grande partie du pays. En revanche, le réseau des routes express joue un rôle moins grand sur le plan de l'intérêt général, ou en d'autres termes l'intérêt que présente ce système d'artères pour le canton et la ville de Zurich est plus grand. Il faut tenir compte de ce décalage des intérêts en fixant la part fédérale. Cela d'autant plus qu'il s'est révélé au fur et à mesure de l'avancement des projets que pour des raisons de circulation et d'urbanisme, il fallait, pour la disposition de ces routes express, prendre en considération, dans une mesure beaucoup plus importante qu'il n'était primitivement prévu, les intérêts propres du centre de la ville. Eu égard à ces exigences aussi, une adaptation de la part fédérale au changement qui s'est produit dans les intérêts respectifs apparaît justifiée.

Comme nous l'avons dit, le Conseil fédéral est compétent pour fixer la part fédérale des frais de construction des routes nationales dans les limites fixées par la loi. Pour les routes nationales de première et de deuxième classe dans les villes, les taux varient entre 65 et 80 pour cent. Même une contribution de 65 pour cent aux frais des routes express urbaines de Zurich apparaît trop élevée étant donné le grand intérêt que la ville et le canton ont eux-mêmes à la construction de ces routes. Afin qu'un taux convenable, plus bas, puisse être fixé, l'article 3 de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 sur l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières doit être révisé de façon à permettre de descendre au-dessous du taux de 65 pour cent dans des cas particuliers, c'est-à-dire jusqu'à 50 pour cent. Des circonstances analogues peuvent aussi se présenter pour des routes nationales de troisième classe dans les villes. A cet égard aussi, on peut imaginer des cas où l'intérêt propre d'une ville ou d'un canton à une route nationale urbaine peut s'accroître par suite d'un changement dans la conception des routes nationales. On pourrait dès lors, dans de telles circonstances, éprouver aussi le besoin de fixer le taux de la contribution fédérale plus bas que ne le permet la réglementation en vigueur (55 pour cent). La limite inférieure doit donc ici aussi être abaissée à 50 pour cent.

Puisque l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 sur l'emploi du produit des droits d'entrée sur les carburants doit être modifié, il se justifie d'apporter encore une modification à ce même article, bien qu'elle soit sans aucun rapport avec le présent projet et qu'elle ait pour objet le financement de la construction des routes nationales dans le canton d'Uri. D'après le droit en vigueur, le canton d'Uri doit verser une contribution de 5 pour cent aux frais de la construction de ses routes nationales. Mais même cette part minimale entraîne pour le canton

des dépenses d'un montant total d'environ 42,5 millions de francs (N2 et tunnel routier du Saint-Gothard). Cette énorme somme est sans rapport convenable avec les possibilités financières du canton. Il faut donc envisager un mode de financement spécial pour le canton d'Uri qui, parmi d'autres mesures, que nous vous soumettrons dans un projet spécial le moment venu, permette une augmentation de la part fédérale. Nous vous proposons dès lors de créer la base juridique nécessaire et de modifier l'article 3, 2^e alinéa, dudit arrêté fédéral de telle manière que, dans des cas exceptionnels, la contribution fédérale aux dépenses d'un canton pour la construction des routes nationales puisse être portée à 97 pour cent au plus.

IV. Propositions

Comme nous l'avons dit au début de notre message, nous avons exprimé l'opinion, dans nos réponses aux interventions parlementaires sur cet objet, notamment en nous prononçant sur le postulat du conseiller national Welter, que la ceinture d'autoroute nord et ouest de la ville de Zurich présentait les caractéristiques d'une route nationale et pouvait être admise dans le réseau. Nous n'avions toutefois pas fixé l'époque de l'admission de la demi-ceinture d'autoroute dans le réseau. Or aujourd'hui la chose paraît urgente pour les raisons suivantes: comme nous l'avons déjà relevé, l'établissement des projets d'autoroutes dans les régions des grandes agglomérations urbaines exige des études très poussées, demande beaucoup de travail et de temps. Il en est de même des travaux préliminaires de construction. Pour que la demi-ceinture d'autoroute de Zurich puisse être mise en chantier, si le programme de construction à long terme et le financement le permettent, il faut entreprendre dès aujourd'hui les travaux voulus pour élaborer les projets et réserver les terrains nécessaires. Or cela ne peut se faire qu'en recourant aux dispositions de la loi sur les routes nationales, créée spécialement pour des travaux de cette importance. Cependant cette loi n'est applicable qu'aux voies de communication qui ont été déclarées par l'Assemblée fédérale comme faisant partie du réseau des routes nationales.

La demi-ceinture d'autoroute de Zurich doit être admise, conformément au projet décrit ci-dessus, comme route de première classe dans le réseau des routes nationales fixé par l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 21 juin 1960, sous la désignation suivante:

N1c *Contournement nord et ouest de Zurich*

Glattbrugg (bifurcation de la N1b)–Katzensee–Weiningen (accès à la N1), Weiningen (bifurcation de la N1)–Urdorf–tunnel de l'Uetliberg ouest/Wettswil (accès à la N4).

La base juridique de l'extension du réseau des routes nationales par la demi-ceinture d'autoroute de Zurich est créée par le premier projet d'arrêté ci-joint. En même temps on y fixe la condition que les travaux de construction

de la ceinture d'autoroute de la ville de Zurich ne pourront pas commencer avant que leur financement soit assuré. Les articles 1 et 11 de la loi fédérale sur les routes nationales, qui se fondent en particulier sur les articles 36^{bis} et 36^{ter} de la constitution fédérale, attribuent à l'Assemblée fédérale la compétence de fixer le réseau des routes nationales, de l'élargir et de le modifier. Ces décisions de l'Assemblée fédérale sont définitives. Aussi, d'après les dispositions de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils), elles doivent revêtir la forme d'un arrêté fédéral de portée générale, non soumis au référendum.

Comme nous l'avons exposé plus haut, l'extension du réseau des routes nationales par la ceinture nord et ouest de la ville de Zurich a des répercussions sur l'aide financière de la Confédération pour ces constructions. Il se produit un décalage des intérêts. L'intérêt général du pays est centré plutôt sur la ceinture de contournement tandis que le réseau des routes express devient une affaire plus urgente et plus importante pour la ville et l'agglomération de Zurich. Ce décalage doit apparaître dans les taux de la participation financière de la Confédération à la construction de ces ouvrages. Afin que le Conseil fédéral soit en mesure de fixer une contribution fédérale correspondant mieux à la situation dans des cas comme celui qui nous occupe, la limite inférieure des taux de participation de la Confédération aux frais des routes nationales dans les villes doit être abaissée. Le second projet d'arrêté ci-joint a pour but de modifier l'article 3, premier alinéa, de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières. La réglementation spéciale esquissée pour le financement de la construction des routes nationales dans le canton d'Uri nécessite une modification de l'article 3, 2^e alinéa. Cet arrêté fédéral est de portée générale et est soumis au référendum.

V. Constitutionnalité

La Confédération est compétente pour édicter les deux arrêtés fédéraux proposés. Cette compétence ressort clairement de l'article 36^{bis}, 1^{er} et 4^e alinéas, de la constitution.

VI. Propositions concernant le classement de postulats

Le présent message et les projets d'arrêté permettent de classer le postulat du conseiller national Welter, n° 9151, du 24 mars 1966, Déviations d'autoroutes pour les villes.

Les buts visés par le postulat du conseiller national Bieri du 23 juin 1970, n° 10630, Amélioration de la desserte de l'agglomération zuricoise, sont partiellement atteints.

Vu les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander d'adopter les deux projets d'arrêté ci-joints.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 25 novembre 1970

Au nom du Conseil fédéral suisse,
Le président de la Confédération,

Tschudi

Le chancelier de la Confédération,

Huber

Arrêté fédéral
concernant l'extension du réseau des routes nationales
par une autoroute de contournement au nord et à l'ouest
de la ville de Zurich

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles premier et 11 de la loi fédérale du 8 mars 1960¹⁾ sur les routes nationales;

vu le message du Conseil fédéral du 25 novembre 1970²⁾,

arrête:

I

La liste des routes nationales suisses annexée à l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 21 juin 1960 fixant le réseau des routes nationales est complétée comme il suit:

	Route et sections	Classe
N1c Contournement nord et ouest de Zurich		
Glattbrugg (bifurcation de la N1b)–Katzensee–Weiningen (accès à la N1), Weiningen (bifurcation de la N1)–Urdorf–tunnel de l'Uetliberg ouest/Wettswil (accès à la N4)		1

II

Les travaux de construction de la ceinture de contournement au nord et à l'ouest de Zurich ne pourront pas commencer avant que leur financement soit assuré.

III

Conformément aux articles premier et 11 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales, le présent arrêté n'est pas soumis au référendum. Il entre immédiatement en vigueur.

19569

¹⁾ RO 1960 569

²⁾ FF 1970 II 1549

(Projet)

Arrêté fédéral
modifiant celui qui concerne l'emploi de la part du produit
des droits d'entrée sur les carburants destinée aux
constructions routières

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 25 novembre 1970¹⁾,

arrête:

I

L'article 3, 1^{er} et 2^e alinéas, de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959²⁾ concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières est modifié comme il suit:

Art. 3, 1^{er} et 2^e alinéas

¹ La contribution de la Confédération aux frais de construction des routes nationales s'élève à:

	en pour-cent
<i>a. Routes nationales de première et de deuxième classe</i>	
– en dehors des villes	75 à 90
– dans les villes	50 à 80
<i>b. Routes nationales de troisième classe</i>	
– dans la région des Alpes	75 à 90
– en dehors de cette région	55 à 70
– dans les villes	50 à 70

² Lorsque la capacité financière du canton est insuffisante et que la construction d'une route nationale présente surtout un intérêt général pour la Suisse, la contribution de la Confédération pourra exceptionnellement être supérieure au taux maximum entrant en ligne de compte. Dans ce cas, le taux maximum de cette contribution pourra toutefois être augmenté de 7 points au plus.

II

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

¹⁾ FF 1970 II 1549

²⁾ RO 1960 396

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'extension du réseau des routes nationales par une autoroute de contournement au nord et à l'ouest de la ville de Zurich (Du 25 novembre 1970)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10734
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.12.1970
Date	
Data	
Seite	1549-1565
Page	
Pagina	
Ref. No	10 099 688

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.