Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 47 (1974)

Heft: 10

Artikel: La protection contre les atteintes dans le voisinage des routes nationales comme tâche partielle de la protection de l'environnement

Autor: Hürlimann, Hans

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-127663

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La protection contre les atteintes dans le voisinage des routes nationales comme tâche partielle de la protection de l'environnement

Allocution de M. Hans Hürlimann, conseiller fédéral

L'exécution du programme de construction des autoroutes avance régulièrement, sinon à la cadence prévue à l'origine. L'exploitation de ce réseau, en revanche, pose maintenant des problèmes parfois difficiles à résoudre tant en ce qui concerne le coût de l'entretien des chaussées que l'élimination des nuisances dues à la circulation des véhicules à moteur.

L'Association suisse pour le plan d'aménagement national, Groupe de la Suisse occidentale, a donc jugé utile d'organiser le 27 juin 1974 à l'EPFL une journée d'information consacrée à la lutte contre le bruit des autoroutes, ses aspects juridiques et techniques.

Les nombreux participants à cette journée ont apprécié la compétence et l'expérience de plusieurs conférenciers dont M. H. Hürlimann, conseiller fédéral, qui avait bien voulu nous honorer de sa présence.

Etant donné l'intérêt de ces exposés et l'utilité qu'ils présentent certainement pour un public plus étendu, nous avons été heureux de bénéficier de l'offre de publication de «L'Habitation» dont nous remercions vivement M. P.-E. Monot, architecte, son rédacteur en chef.

Le Président de l'ASPAN S.O.:
E. Choisy Dr h.c. Jug.
Ancien conseiller aux Etats.

I. Introduction

C'est pour moi un grand plaisir de mettre un point final à votre journée d'information. Permettez-moi tout d'abord d'adresser un salut particulier aux deux associations.

Je joins à ce salut la reconnaissance du Gouvernement helvétique pour tous les efforts que vous avez déployés, et j'ose vivement espérer que, de cette journée, naîtront également des impulsions de valeur et des réalisations concrètes.

Moi-même, je ne viens pas de Berne les mains vides. Au mois d'avril a été présenté à la presse, et pour consultation des milieux intéressés, le rapport de la commission d'experts sur la protection contre les atteintes nuisibles dans le voisinage des routes nationales. Ce rapport représente une partie des efforts accomplis en vue de protéger notre environnement. Je considère par conséquent comme mon devoir de présenter dans une première partie le problème concret en relation avec une protection globale de l'environnement, afin d'exposer ensuite, dans une deuxième partie, quelques aspects spécifiques de la protection contre les atteintes au voisinage des routes nationales.

II. Devoir d'une protection globale de l'environnement

1. Situation initiale

Les connaissances actuelles démontrent que la nature animée et inanimée est soumise à des charges polluantes en constante augmentation, suite aux activités diverses exercées par l'homme. Ces atteintes proviennent du fait que des matières nocives et des déchets de toute nature aboutissent dans l'eau, l'air et le sol, que des biocides et des produits chimiques sont apportés en toujours plus grande quantité dans le milieu environnant, qu'en fonction des besoins énergétiques sans cesse croissants, les eaux et l'atmosphère subissent des atteintes par suite du dégagement de chaleur, le milieu vital de l'homme par le bruit, et que diverses interventions techniques influencent négativement l'eau domestique ainsi que le sol et endommagent gravement les systèmes existants.

Certes, on se demande toujours à nouveau jusqu'à quel point les conditions naturelles de vie, c'est-à-dire le paysage dans son cadre naturel, leur caractère intrinsèque, leur efficacité et leur capacité de régénération sont mis en danger ou même déjà détruits. Compte tenu des conditions actuelles, il ne peut être pour l'instant répondu exhaustivement à cette question et dans tous les détails. Il existe cependant suffi-

samment d'exemples prouvant l'influence dangereuse et dévastatrice des activités humaines sur la nature.
Le problème de «la charge polluante de l'environnement» ou de «la résistance du paysage dans son cadre naturel» préoccupent aujourd'hui de manière égale et avec raison la science, l'économie et la politique. Il appert inévitablement d'un examen de situation que:
– l'espace vital dont l'homme dispose consiste en une étendue limitée;
– que la croissance des ressources naturelles provenant du sol, de l'eau et de l'air ont des limites;
– que les réserves des gisements du sous-sol, comme les minerais, les minéraux, les sels et le pétrole ont également leurs limites.

2. Buts visés pour parvenir à une protection globale de l'environnement
Partant de ces constatations, il y aurait lieu d'instituer un régime de protection du sol reposant sur le principe suivant: le développement économique et technique – lequel est étroitement dépendant des besoins croissants de notre société – doit être déterminé sur la base des possibilités de la charge qui peut être imposée à notre milieu ambiant, compte tenu des limites naturelles.
Les buts visés qui en résultent sont:
– la biosphère avec ses éléments que sont le sol, l'eau, l'air, le climat, la flore et la faune, afin d'assurer et de développer à longue échéance des conditions d'existence optimales;
– les gisements naturels qui sont renouvelables doivent être préservés, et ceux qui ne sont pas renouvelables doivent être utilisés avec modération;
– là où des interventions dans la nature sont inévitables, elles sont à effectuer avec ménagement.
C'est pourquoi une protection globale de l'environnement devrait comprendre tout le train des mesures nécessaires, afin de pouvoir garantir les buts visés.
On ne saurait prétendre que, jusqu'à présent, rien n'ait été entrepris en faveur de la protection de l'environnement. Il existe pour de nombreux domaines de la protection de l'environnement, que ce soit sur le plan fédéral, cantonal ou communal, d'abondantes dispositions.
Sur le plan fédéral, des aspects importants de la protection de l'environnement font l'objet de lois dont certaines sont fondées sur de très anciennes dispositions de compétence de la Constitution fédérale.
Il s'agit, pour l'essentiel, de:
– la loi sur la police des forêts, édictée sur la base de l'article 24 CF, qui a établi en 1902 l'important principe de l'obligation du maintien de toute la surface sylvicole du pays;
– la législation fédérale sur la protection des eaux (article 24*quater* CF);
– les prescriptions fédérales concernant la protection contre les radiations (article 24*quinquies,* 2e alinéa CF);
– la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (article 24*sexies* CF);
– la loi fédérale sur le commerce des toxiques (article 69*bis* CF).
La plupart des législations énumérées ne peuvent cependant être considérées comme des réglementations partielles absolument efficaces et complètes du droit de la protection de l'environnement au sens moderne du terme.
C'est peut-être la loi fédérale sur la protection des eaux, entrée en vigueur le 1er juillet 1972, qui présente le plus de caractéristiques d'une réglementation globale dans un domaine partiel de la protection de l'environnement.
Des prescriptions sur l'empêchement et la restriction d'atteintes sur le plan de la protection de l'environnement sont énoncées dans d'autres dispositions fédérales. Rappelons simplement les prescriptions relatives à la loi sur le travail, à la législation sur la circulation routière et sur la navigation aérienne que l'on peut considérer comme des pierres à bâtir de valeur dans la structure de la future loi sur la protection de l'environnement.

*3. L'article constitutionnel 24*septies *de la Constitution fédérale*
Le 6 juin 1971, l'article 24*septies* de la Constitution était accepté lors d'une votation mémorable par l'ensemble des cantons et à une majorité écrasante par le peuple suisse. Conformément au texte de l'article en cause, la Confédération édicte des prescriptions sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles et incommodantes. Elle combat essentiellement la pollution atmosphérique et le bruit.
Une grande partie de ces tâches globales sont effectuées pour l'heure par le Département fédéral de l'intérieur avec l'Office fédéral de la protection de l'environnement, le Service fédéral de l'hygiène publique et l'Inspection fédérale des forêts.

4. La loi sur la protection de l'environnement
Actuellement, une loi sur la protection de l'environnement se basant sur l'article 24*septies* est en pré-

paration. Au début 1973, le Département fédéral de l'intérieur a institué, sous la présidence de M. Schurmann, conseiller national, une importante commission d'experts qui termina à la fin de l'année passée ses travaux consultatifs et remit au département un avant-projet d'une loi fédérale sur la protection de l'environnement. Cet avant-projet sera soumis, dans sa forme originale, et dans le cadre d'une large procédure de consultation, aux services fédéraux intéressés, aux cantons et à tous les autres milieux intéressés.

Les principes arrêtés constituent une base importante de la conception globale et de la nouvelle loi sur la protection de l'environnement, soit que:

– la pollution de l'environnement ne doit plus augmenter malgré une éventuelle croissance démographique et économique, et que

– la charge polluante doit être réduite partout où cela est réalisable.

Ces principes concrétisent les grands buts d'une protection globale de l'environnement. Pour les réaliser, il est indispensable qu'un train de mesures important sur le plan de la technique, de la planification et de l'organisation soit à disposition.

Cependant, on devrait en principe toujours prendre les mesures permettant d'atteindre les buts visés et cela avec un minimum de dépenses. Bien entendu, il faut encore que les mesures soient fondées sur une conception uniforme et qu'elles fassent l'objet d'une coordination minutieuse.

Le thème de la présente journée «la protection contre les atteintes au voisinage des routes nationales» doit être considéré dans le cadre de ce que je viens de dire et, par conséquent, aussi comme partie intégrante d'une protection globale de l'environnement.

III. Protection contre les atteintes nuisibles en bordure des routes nationales

1. Le problème

Parmi les pollutions qui résultent des autoroutes et qui sont directement perçues par l'homme, le bruit occupe le premier plan. Outre le bruit, d'autres atteintes peuvent également porter préjudice à la santé humaine, comme la pollution de l'air, des effets de lumière, les trépidations, etc.; ces phénomènes doivent être pris en considération lors de la construction des autoroutes. Il est incontestable que des atteintes considérables sont provoquées par le trafic routier. La circulation routière, comme son nom l'indique, implique deux notions, à savoir celle du véhicule et celle de l'autoroute, ou de la route. La construction des routes représente déjà une atteinte de caractère technique portée au paysage; non seulement elle signifie une charge de l'environnement, en ce sens qu'elle exige un certain espace, mais elle peut aussi mettre en danger des terrains perméables. Si l'on ajoute à cela l'effet dynamique résultant du véhicule – avec les émissions dues à l'automobile – on obtient l'essentiel des problèmes qui nous occupent ici. Il s'agit d'effets se présentant sous forme de bruit et de pollution atmosphérique, compris habituellement dans la notion d'atteintes.

Lorsque commença la construction du réseau des routes nationales, demandée par un acte quasi unanime du peuple suisse (revision constitutionnelle de 1958), le problème du bruit n'était pas au centre des préoccupations. A la faveur de l'enthousiasme populaire, les autorités et les organes responsables de la construction des routes ont pu mettre sur pied les premiers projets d'autoroutes sans rencontrer de fortes oppositions. Conformément aux principes énoncés dans la loi sur les routes nationales selon lesquels ces routes doivent satisfaire aux exigences supérieures de la technique et garantir un trafic sûr et économique, et que leur construction devait s'effectuer de façon aussi économique que possible, les premières routes nationales ont été édifiées avant tout en se fondant sur les principes de la circulation et les exigences techniques et économiques. Comme au début ce furent presque toujours des routes interurbaines qui furent mises en chantier, dans des régions peu habitées, on ne rencontra en outre que peu d'opposition invoquant des atteintes nuisibles. C'est seulement plus tard, lorsque les autoroutes commencèrent à s'approcher des régions habitées et des villes qu'apparurent ici ou là des oppositions et des difficultés qui étaient dues notamment à la gêne, maintenant sensible, causée par le trafic, qu'éprouvaient les habitants des régions traversées. Depuis quelque temps cette situation a entravé sérieusement la continuation de la construction des routes nationales. Pour que leur construction puisse se poursuivre systématiquement, il est urgent de prendre des mesures pour réduire les atteintes provenant de ces routes et les contenir dans des limites tolérables.

2. Directives concernant les mesures à prendre

En automne 1972, le Service fédéral des routes et des digues a institué, à la demande du Département de l'intérieur, un groupe de travail «Protection contre les nuisances dans le voisinage des routes nationales», qui a été chargé d'élaborer des directives provisoires pour des mesures de protection contre les atteintes nuisibles en bordure des routes nationales.

Ces directives renseigneront sur les mesures qui peuvent et doivent être prises sur les plans juridique, de la planification et de la construction, pour protéger l'être humain contre les atteintes nocives ou incommodantes de la circulation sur les routes nationales (routes à grand débit).
Le groupe de travail s'est acquitté de sa tâche dans le délai d'un an qui lui avait été imparti. Au mois d'avril, la collectivité a eu l'occasion de prendre connaissance d'un rapport sur ce vaste problème, qui contient une véritable conception pour une protection efficace contre les atteintes nuisibles en bordure des routes à grand débit. L'objet de cette protection est l'homme, qui doit être préservé des effets du bruit, lesquels peuvent avoir des conséquences fâcheuses pour sa santé. Afin de réaliser les deux principes de la protection de l'environnement déjà mentionnés au début de notre exposé, à savoir ne pas tolérer que les pollutions existantes augmentent, et les faire diminuer dans toute la mesure du possible, il est nécessaire de disposer de critères appropriés, en l'occurrence de valeurs limites indicatrices d'atteintes. Ces valeurs représentent un instrument essentiel pour la lutte contre le bruit. Relevons toutefois qu'il n'est pas question de déterminer des valeurs limites sans aucune distinction: en effet, il ne serait pas justifié de fixer des valeurs valables aussi bien pour des zones non habitées ou purement industrielles que pour des zones d'habitation ou de repos. Il convient aussi de tenir compte du fait que l'être humain a besoin de calme pendant la nuit. C'est la raison pour laquelle il est indispensable d'établir des valeurs différenciées, selon l'affectation de la zone en question et l'heure. Il s'impose également de faire une distinction entre les zones qui sont déjà bâties et celles qui ne le sont pas encore. Il faut partir du fait qu'il n'est très souvent guère possible, au moins à court terme, de réaliser les mesures obligatoires de protection contre le bruit lorsqu'il s'agit d'immeubles existants, alors que cela peut facilement être planifié lorsqu'il s'agit de nouvelles installations. On comprend du reste aisément que toutes les mesures juridiques et techniques doivent être prises pour diminuer davantage le bruit dû aux véhicules à moteur. En plus de cela, il s'impose de prendre des mesures pour lutter contre la propagation du bruit le long des routes elles-mêmes. Selon la proposition faite dans le rapport final de la commission d'experts, il est possible dans ce domaine de prendre des mesures juridiques de planification ainsi que des mesures sur les plans de la construction et de l'organisation, notamment en délimitant des zones de protection contre le bruit ou des alignements relatifs le long des routes nationales et en érigeant des écrans contre le bruit par des mesures techniques et de construction. Les mesures les plus efficaces seront probablement celles d'ordre juridique prises à titre préventif dans le domaine de la planification; leur application nécessite toutefois de nouvelles bases juridiques. Le rapport de la commission d'experts indique à titre de directive, en vue d'un complément et de modifications à apporter à la loi fédérale sur les routes nationales, quelques solutions et procédures possibles. Mais, dans beaucoup de cas, la lutte contre la propagation du bruit le long de la route ne suffira pas à elle seule. Elle devra être complétée par des mesures qui doivent être prises chez les personnes touchées par le bruit, soit par les riverains. Ici aussi le rapport en question donne des exemples des mesures qui devraient être prescrites et appliquées sur le plan du droit fédéral.

3. Appréciation provisoire

Pourquoi la commission fédérale d'experts s'est-elle limitée à la protection contre les atteintes nuisibles en bordure des autoroutes et des routes nationales? Parce que les routes nationales, fortement mises à contribution par une circulation très dense et, partant, soumises à des atteintes importantes, sont aujourd'hui d'une actualité brûlante, et parce que, dans ce domaine, la Confédération possède aujourd'hui déjà les bases légales nécessaires. En effet, les mesures de protection contre les émissions en bordure des routes nationales qui sont considérées comme convenables et acceptables et qui seront appliquées auront aussi leurs répercussions sur le réseau des routes à grand débit des cantons. Ce qui est la règle pour les routes nationales sera également demandé par la population des régions traversées par les routes cantonales à grand débit. En d'autres termes la charge due aux mesures de protection contre le bruit en bordure des routes nationales doit rester dans un rapport convenable avec les avantages qu'on en retire et ce qui est communément admis comme supportable si l'on ne veut pas que la construction de nouvelles routes à grand débit soit compromise pour des raisons financières. Du point de vue de la protection de l'environnement, cela serait une conséquence discutable. En effet, la concentration et la canalisation de la plus grande partie possible du trafic sur les réseaux des routes nationales et des routes cantonales à grand débit, et le dégagement consécutif des routes existantes, constituent comme tels une mesure efficace de protection de l'environnement et contribuent en outre, dans une mesure importante, à la lutte contre le bruit.

Aujourd'hui, environ la moitié du réseau des routes nationales est achevée, mais les routes principales ne suffisent souvent plus à la circulation actuelle et nécessitent un agrandissement. D'innombrables villes et villages subissent les inconvénients d'un trafic de transit. Des goulets provoquent des embouteillages, et en raison du manque de trottoirs et de pistes cyclables, les piétons et les cyclistes sont exposés à des dangers. Même si l'on estime qu'à l'avenir le degré de motorisation et, par conséquent, le besoin en routes vont diminuer, il nous reste néanmoins un très grand nombre de travaux à effectuer dans le domaine de la construction des routes. La conception d'une protection efficace contre les atteintes nuisibles dans le voisinage des routes à trafic élevé, proposée par la commission d'experts, ne vient donc pas trop tard.
Le rapport final de la commission d'experts sur la protection contre les atteintes nuisibles en bordure des routes nationales a également été présenté à de larges milieux; il pourra servir de base à une discussion générale et permettre au public de se former une opinion. Par la suite, il conviendrait de voir si la conception pour une protection contre les atteintes nuisibles en bordure des autoroutes doit faire l'objet de diverses mesures, et si cela constitue une solution appropriée à une tâche partielle importante de la protection globale de l'environnement.

IV. Conclusion

En prenant connaissance du programme de votre séance de travail, je réalise à quel point le problème de la protection contre les atteintes nuisibles en bordure des autoroutes fait l'objet de débats sérieux et détaillés. Comme vous accomplissez une tâche qui constitue, sur le plan légal et en vertu de la Constitution, un devoir pour la Confédération et divers offices de mon département, il est normal que je vous remercie sincèrement et que je souhaite un grand succès à la présente séance.
Jadis, il était relativement facile de convaincre notre population de la nécessité des buts élevés qui font partie du thème de cette réunion. On disait alors: «La Suisse, pays fortement peuplé, a besoin de routes nationales et doit être raccordée aux grandes artères reliant Hambourg à Naples, Paris à Munich.» Plus tard est apparue une autre exigence: édicter des prescriptions en vue de protéger l'homme et son milieu naturel, et accepter certains sacrifices. Plus la réalisation de ces postulats politiques touche de près le citoyen, plus l'enthousiasme diminue. Ne pas perdre de vue ces deux buts, et chercher à les atteindre par des moyens réalistes, voilà le sens profond que revêt cette importante réunion, pour laquelle je vous présente encore une fois tous mes vœux.