

Zeitschrift: Ingénieurs et architectes suisses

Band: 119 (1993)

Heft: 17

Artikel: Procédure d'approbation des plans pour les routes nationales: réflexion et propositions de simplification et d'accélération des procédures

Autor: Delaloye, Jimmy

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-78067>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 17.11.2024

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

Procédure d'approbation des plans pour les routes nationales

Par Jimmy Delaloye,
ingénieur civil SIA
président de la CISO
Service des routes
nationales
Avenue de France
1950 Sion

Réflexion et propositions de simplification et d'accélération des procédures

Les délais – et les coûts supplémentaires – imposés au projet Rail 2000 ont mis en évidence un problème auquel nombre de services fédéraux et cantonaux sont confrontés depuis l'entrée en vigueur, en 1985, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE). La quasi-paralyse qui a frappé certains projets mérite attention. Il ne s'agit pas de jeter pardessus bord les mesures de protection de l'environnement, mais d'en tenir compte lors de la réalisation en temps utile des projets proposés, dont le principe est accepté. La LPE, même assortie de ses strictes ordonnances d'application, n'a pas pour but de rendre impossible la construction de tout nouvel ouvrage, mais de garantir sa compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement.

Les responsables romands de la construction des routes nationales se sont penchés sur cette problématique, les résultats de leur réflexion et les propositions qu'elle leur a inspirées méritent d'être exposés ici à titre d'exemple.

1. Introduction

La Conférence des ingénieurs de la Suisse occidentale responsables de la construction des routes nationales (CISO) est préoccupée par la complexité de plus en plus grande des procédures d'approbation des plans des routes nationales et des retards qui en découlent.

Cette préoccupation de la CISO est légitime, si l'on songe au fait qu'en votation populaire du 1^{er} avril 1990, le peuple et les cantons suisses, en rejetant les initiatives constitutionnelles dites «trèfle à trois», ont clairement manifesté la volonté de voir se réaliser complètement le réseau suisse des routes nationales. A la suite de ce verdict clair, le conseiller national bernois Kohler et le conseiller aux Etats neuchâtelois Cavadini – le premier appuyé par 110 et le second par 24 collègues – sont intervenus aux Chambres fédérales en juin de la

même année pour exiger avec insistance l'achèvement du réseau des routes nationales pour l'an 2000 et la présentation par le Conseil fédéral d'un programme de construction correspondant.

En 1991, des parlementaires fédéraux venant de cantons romands sont à nouveau montés à la tribune des Chambres lors du débat budgétaire de la fin de l'année, en insistant sur la nécessité d'achever rapidement le réseau des routes nationales suisses.

2. Présentation du problème

La loi fédérale sur les routes nationales du 8 mars 1960 (LRN) a institué une procédure à la fois rapide, efficace et complète, qui s'est bien rodée avec les années. Les choses ont toutefois complètement changé dès l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1985, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE), suivie de la promulgation successive de ses multiples ordonnances d'application. Les facteurs essentiels de ce changement sont les études d'impact sur l'environnement (EIE), les compétences nouvelles de l'Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage (OFEPF), les procédures découlant de lois spéciales, et le droit de certaines organisations de protection de l'environnement d'intervenir comme parties dans la procédure d'opposition et de recours.

3. Efforts en cours tendant à remédier à la situation

Cette nouvelle situation, faite d'un nombre croissant de retards et de blocages complets d'importants projets, a très rapidement été ressentie comme intenable par des milieux de plus en plus étendus, ce qui n'est pas resté sans conséquences. Des efforts tendant à redresser la situation sont intervenus aussi bien au niveau de la Confédération que des cantons.

3.1 Sur le plan fédéral

Rail 2000
Le 21 juin 1991, les Chambres fédérales ont adopté et mis en vigueur

sans délai l'arrêté fédéral sur la procédure d'approbation des plans pour les grands projets de chemins de fer. Ce texte a pour but de «... simplifier et d'accélérer la procédure d'approbation des plans prévue par la loi sur les chemins de fer pour les grands projets de Rail 2000» (art. 1^{er} de l'arrêté fédéral).

Postulat Delalay

Cette intervention déposée en 1991 invite le Conseil fédéral à inventorier et examiner les possibilités de simplifier les procédures et d'accélérer ainsi l'exécution des ouvrages publics et privés, et de traiter, dans le respect des droits populaires fondamentaux, de la révision de la législation qui freine le développement par des prescriptions bureaucratiques et compliquées. L'intervention du conseiller aux Etats valaisan Delalay, appuyée par des collègues d'autres cantons, demande notamment d'imposer des délais aux instances de décision et d'engager la responsabilité des auteurs d'oppositions et de recours téméraires.

Motion Epiney

En date du 29 janvier 1992 enfin, le conseiller national valaisan Simon Epiney, appuyé par plus de 60 de ses collègues, déposait une motion tendant à retirer le droit de recours aux organisations de protection de l'environnement, tout en remplaçant ce droit par des possibilités d'intervention au sein de commissions cantonales de l'environnement, à créer, en vue de préavisier les projets.

3.2 Dans les cantons

On citera le cas du Valais où deux motions et une résolution ont été déposées au Grand Conseil: la motion Jérémie Robyr, Georges Mariétan & consorts réclame la simplification des procédures; la motion Alfons Lehner & consorts demande la modification des bases légales pour la coordination de plusieurs procédures. Quant à une résolution appuyée par les partis démocrate-chrétien, radical et libéral – toutes tendances et régions confondues, – elle ne réclame pas moins que le dépôt d'une initiative fédérale du canton du Valais, fondée sur l'art. 93 al. 2 de la Constitution fédérale, ini-

tiative concernant la coordination et l'accélération des procédures d'autorisation de projets. Signalons que cette résolution a été acceptée par le Grand Conseil à fin janvier 1992 à raison de 88 voix contre 12 et 3 abstentions.

4. Réflexions de la CISO

Deux catégories d'idées ont été retenues. La première comprend celles qui proposent de modifier le fonctionnement de la procédure d'approbation; dans la seconde, figurent les propositions tendant à fixer des délais aux instances intervenant dans la procédure.

Des propositions pouvant se réaliser par la modification d'une ordonnance ont été choisies dans toute la mesure du possible, ce qui est beaucoup plus rapide que la modification d'une loi. Cela n'a cependant pas été possible dans tous les cas.

Quelques réflexions sont également émises quant au droit de recours des associations de protection de l'environnement.

4.1 Modifications de fonctionnement

Autorisations spéciales

La première proposition consiste à appliquer aux routes nationales la même procédure que celle fixée par l'art. 17 de l'arrêté fédéral du 21 juin 1991 sur la procédure d'approbation des plans pour les grands projets de chemins de fer (voir ci-dessus).

Selon le droit actuellement applicable, le canton apprécie la compatibilité du projet avec l'environnement (art. 17 de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement – OEIE – du 19 octobre 1988, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1989) et statue sur les oppositions à la mise à l'enquête des projets (art. 27 al. 2 de la loi fédérale sur les routes nationales – LRN). Il soumet ensuite les projets à l'approbation du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. La décision du canton doit cependant être précédée de prises de position de diverses autorités compétentes dans des domaines spéciaux et en vertu de lois spéciales: défrichement, essartage, interventions techniques dans les

eaux piscicoles, protection des eaux, exploitation de décharges. Il s'agit des prises de position connues sous le nom d'«avis liants», qui préfigurent l'autorisation proprement dite, qui ne pourra être délivrée qu'une fois l'étude d'impact achevée au sens de l'art. 18 OEIE. Ce système est mis en place par l'art. 21 de l'OEIE.

L'art. 17 de l'arrêté fédéral du 21 juin 1991 sur les grands projets de chemins de fer abandonne ce système pour en adopter un autre, qui consiste en ceci que les autorités compétentes pour les autorisations spéciales doivent donner leur accord à l'approbation des plans du projet. *La décision d'approbation des plans rend ensuite superflues les autres autorisations prévues par la législation fédérale.* Nous souhaitons qu'un système analogue s'applique à la procédure relatives aux routes nationales.

Compétence de l'OFEPF

dans la troisième étape de l'EIE

Il convient d'éviter une double évaluation du rapport d'impact dans la troisième étape de l'EIE telle qu'elle résulte de l'OEIE et de son annexe.

Selon l'annexe à l'OEIE, ch. 11.1, la troisième étape de l'EIE est le fait de l'autorité cantonale statuant sur les oppositions. Aussi, est-ce le service cantonal spécialisé de l'environnement qui évalue le rapport d'impact (art. 12 al. 1 OEIE). Les routes nationales font toutefois partie des installations que l'annexe à l'OEIE a gratifiées d'une *), ce qui signifie que l'OFEPF doit être consulté dans le cadre de la procédure décisive (cantonale), et qu'il évalue le rapport d'impact au même titre que le service cantonal.

Du moment que l'OFEPF est, dans la phase du projet général, le service spécialisé chargé d'évaluer le rapport d'impact, nous estimons superflue une nouvelle intervention de sa part dans le projet définitif et proposons la suppression de l'*) à la position 11.1 (3^e étape) de l'annexe à l'OEIE.

Frais et dommages-intérêts en cas de recours irrecevables ou infondés

La partie qui succombe dans une procédure en supporte les frais. Ainsi en

va-t-il pour le recourant dont le recours est déclaré irrecevable ou rejeté.

Nous proposons que sous une forme ou une autre, ce principe, relatif aux frais de procédure, soit étendu à la prise en charge des dommages subis par la collectivité publique lorsque la réalisation du projet a été bloquée par des recours finalement déclarés irrecevables ou infondés. Il n'est en effet pas équitable que la collectivité publique soit seule à supporter toutes les conséquences liées au blocage d'un projet par de tels recours.

Sur cette problématique que l'on rencontre aussi dans le droit commun de la construction, la jurisprudence et la doctrine ont développé certains principes et certaines idées. Nous en trouvons un résumé dans un article de M. Hugo Casanova paru dans la revue «Droit de la construction» de 1986, pp. 75 ss., intitulé «La réparation du préjudice causé par l'opposition injustifiée à un projet de construction».

Suggestions quant aux voies de recours dans les cantons

Il est recommandé aux législateurs cantonaux *de ne pas instituer plus d'une instance de recours* au plan cantonal, sachant qu'en matière de routes nationales, une voie de recours est de toute façon ouverte devant une instance fédérale.

Signalons que le canton du Valais a adopté, le 8 décembre 1991, une révision partielle de la loi sur les routes (LR) où il est prévu, entre autres, un raccourcissement des voies de procédure par la suppression d'un échelon: la compétence de statuer sur les oppositions en première instance, qui appartenait depuis 1978 au Département, revient au Conseil d'Etat. Les décisions désormais rendues par le Conseil d'Etat en première instance peuvent être déférées au Tribunal cantonal. Cette modification de la loi sur les routes a été adoptée en même temps qu'une révision partielle de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA).

Pour clore ce point, nous devons signaler la modification du 4 octobre 1991 de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ), entrée en vigueur le 15

février 1992. L'article 98a de cette loi prescrit désormais (alinéa 1^{er}) que les cantons doivent instituer des autorités judiciaires statuant en dernière instance cantonale, dans la mesure où leurs décisions peuvent directement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

4.2 Délais à fixer

Remarques liminaires

Dans les lignes qui vont suivre, nous proposons l'introduction de délais dans des règles de droit, en nous inspirant de l'arrêté fédéral sur les grands projets ferroviaires. Il faut cependant être conscient du fait que ce genre de délai, contrairement aux délais d'opposition ou de recours fixés dans les lois, ne sont guère assortis de sanctions, du moins immédiates. Si une autorité n'a pas fait ce qu'elle devait dans le délai prescrit, cela ne signifiera pas sans autre que l'on pourra se passer de son intervention à l'expiration du délai. Aussi s'agira-t-il le plus souvent de délais d'ordre. Il n'en seront pas moins utiles pour servir de stimulant et de motivation aux organes qu'ils concernent et, le cas échéant, pour permettre à l'autorité de prendre des dispositions relevant de l'organisation administrative.

Notons que les délais que nous proposons s'appliquent aux autorités administratives chargées d'examiner et d'approuver les projets. Il serait souhaitable que les autorités judiciaires appelées à statuer sur des recours contre les décisions administratives en cette matière s'imposent elles-mêmes de le faire dans des délais raisonnables.

Nos suggestions portent d'abord sur un délai à introduire dans une règle de fonctionnement dont nous avons plus haut proposé la modification. En second lieu, elles visent à introduire des délais dans des règles existantes.

Délai à introduire dans une règle à modifier

Accord à donner au sujet des autorisations spéciales

Ici, notre proposition tend à fixer à l'autorité qui doit donner son accord au projet (voir ci-dessus) un délai de *trois mois* dès la réception du dossier.

Délais à introduire dans des règles existantes

Approbation du projet général

Il est proposé d'introduire à l'art. 15 de l'ordonnance sur les routes nationales (ORN) l'*obligation pour le Conseil fédéral* de statuer sur les projets généraux 1: 5000 *dans l'année* qui suit la transmission du dossier par le canton.

Approbation du projet définitif

A l'art. 17 ORN, nous proposons qu'un délai de *neuf mois* (à compter de la fin de la mise à l'enquête publique), soit fixé aux cantons pour statuer sur les oppositions. Ce délai peut aussi être introduit dans une ordonnance cantonale.

Signalons ici que dans la LPJA valaisanne modifiée récemment (supra 4.1.4.), un article 60a nouveau a institué, à l'égard du Tribunal cantonal, un délai de six mois pour statuer à compter du dépôt du recours. Ce délai ne peut être prolongé que dans la mesure où des circonstances étrangères au fonctionnement de l'autorité le justifient (expertises, etc.).

Nous proposons aussi l'introduction d'un délai de *trois mois* dans lequel la *Confédération devra approuver le projet définitif*. Le point de départ proposé pour ce délai est l'entrée en force des décisions statuant sur les oppositions et les recours. Cela suppose bien entendu que l'Office fédéral des routes soit en possession du dossier complet. Il doit être également précisé que rien n'empêche la Confédération d'approuver le projet plus tôt, si la nature des recours le permet sans porter préjudice aux recourants.

Cahier des charges de l'OEIE

Pour l'évaluation du cahier des charges par l'office spécialisé, il faut fixer un délai d'un mois, cela à l'art. 8 OEIE.

Evaluation du rapport d'impact par l'office spécialisé du canton

Nous proposons de fixer un délai de *trois mois* à cet office pour son évaluation. Cela peut se faire dans l'OEIE, dans l'ORN, ou dans le droit cantonal.

Avis liants et autorisations selon l'art. 21 OEIE

Pour le cas du maintien du système des avis liants, un délai de *trois mois* doit être fixé aux autorités du canton et de la Confédération compétentes en matière de lois et d'autorisations spéciales pour délivrer l'avis, et un délai d'un mois pour délivrer formellement l'autorisation après l'approbation du projet. Pour ce qui concerne les délais à imposer aux autorités cantonales, une ordonnance cantonale peut les fixer. Pour une autorité fédérale, il faut l'introduire dans l'art. 21 OEIE.

4.3 Que penser du droit de recours des organisations de protection de l'environnement?

La motion Epiney (voir ci-dessus) demande de retirer à ces organisations le droit de recours fondé sur les art. 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et 55 de la LPE.

Les motifs qui parlent en faveur de la suppression de ce droit résident dans le caractère insolite qu'il revêt en théorie dans un état démocratique et fédéral, et dans les abus auxquels il donne lieu dans la pratique. Il paraît anormal qu'un petit groupe de personnes reçoive un pouvoir qui lui permette de bloquer pendant des années la réalisation d'infrastructures voulues et décidées par la collectivité ou d'empêtrer des projets industriels dans un fouillis de procédures incitant les agents économiques à choisir des sites d'implantation à l'étranger, provoquant du même coup chez nous des pertes de nouveaux emplois, voire du chômage.

Une façon différente de voir les choses consiste à dire que le droit de recours des associations de protection de l'environnement permet de contrôler si les lois en la matière sont correctement appliquées par les collectivités qui n'auraient rien à craindre lorsque tel est le cas.

En fin de compte, la CISO estime que cette question est avant tout du ressort des autorités politiques.

5. Résumé et conclusions

Pour servir d'aide-mémoire, nous récapitulons les quatre modifications de fonctionnement proposées et les huit

délais dont l'insertion dans des règles de droit – souhaitées ou existantes – est suggérée:

5.1 Modifications de fonctionnement:

- rendre superflues les autorisations spéciales
- permettre l'évaluation du rapport d'impact dans le cadre du projet définitif uniquement par le service cantonal spécialisé en matière d'environnement
- percevoir des frais et des dommages-intérêts en cas de recours irrecevables ou infondés
- n'instaurer qu'une seule instance de recours au plan cantonal.

5.2 Délais à introduire

Dans une règle à modifier:

- trois mois à l'autorité compétente pour donner son accord en relation avec une autorisation spéciale à intégrer dans l'approbation principale.

Dans des règles existantes:

- une année dès la transmission du dossier au Conseil fédéral pour statuer sur l'approbation du projet général
- neuf mois dès la fin de la mise à l'enquête publique du projet définitif par le canton pour qu'il statue sur les oppositions
- trois mois au DFTCE pour approuver le projet définitif

- un mois à l'office spécialisé pour évaluer le cahier des charges du rapport d'impact
- trois mois à l'office spécialisé pour l'évaluation du rapport d'impact
- si le système des avis liants est maintenu, trois mois dès la transmission du dossier pour les autorités devant formuler un avis liant, puis un mois après l'approbation du projet pour la délivrance de l'autorisation.

En conclusion de cette étude, la CISO formule le souhait que les idées énoncées puissent dans un proche avenir inciter et aider le législateur à sortir de la situation procédurale actuelle très difficile.



L'achèvement du réseau des routes nationales est une tâche fixée à la Confédération par le législateur, en fonction de besoins fondés et largement reconnus. Si le respect des dispositions relatives à la protection de l'environnement constitue une exigence impérative, il ne doit pas servir de prétexte à retarder indûment, voire empêcher la réalisation des maillons manquants. Une route nationale conçue en tenant compte des facteurs écologiques actuels contribue à améliorer la qualité de vie des régions concernées, il convient de ne pas l'oublier. L'autoroute du Saint-Gothard (ici le viaduc de Beckenried) en constitue un exemple.