

# **Lutte contre le bruit le long des autoroutes : une révision de la loi sur les routes nationales est-elle nécessaire ? Si oui, quels seraient les points demandant modification?**

Autor(en): **Droz, A.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **47 (1974)**

Heft 10

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-127664>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Une révision de la loi sur les routes nationales est-elle nécessaire?

### Si oui, quels seraient les points demandant modification?

par M. le Dr A. Droz, Office fédéral de la protection de l'environnement

Si quelque puissant potentat moderne voulant mettre à l'épreuve son conseiller, comme le fit à l'époque ce tyran de Thèbes en demandant au sage Esope quelle était la meilleure et pire des choses, il y a de fortes chances qu'il réponde l'automobile. Ne représente-t-elle pas, en effet, de nos jours, les « quatre roues de la fortune » comme l'intitulait ironiquement ce distingué sociologue français Alfred Sauvy dans le titre de son étude sur ce phénomène social que représente à notre époque la motorisation? Arrivant au terme de son ouvrage, il tirait néanmoins la conclusion que c'était bien des « quatre roues de l'infortune » qu'il fallait parler, après une démonstration tout à la fois partielle et pertinente, comme l'on ne peut manquer de l'être selon que l'on aime ou non l'automobile, que l'on en profite ou subisse les atteintes de celles des autres.

Pourquoi un tel préambule? Pour la bonne et simple raison que le développement du nombre des voitures a créé les problèmes bien connus de notre époque de constructions autoroutières, de lutte contre le bruit et la pollution atmosphérique, problèmes auxquels on ne songeait guère, il y a une trentaine d'années, lorsque s'élaborait doucement notre réseau de routes nationales. Certes, la reprise de la motorisation dans l'immédiat après-guerre invitait-elle quelques hommes politiques à lancer l'idée de la construction d'un réseau d'autoroutes. En 1947 déjà, l'idée de l'autoroute Genève-Lausanne avait dépassé l'objet des discussions de café pour faire celui de débats publics... Mais il fallait tenir en réserve pour de sombres heures conjoncturelles ces projets de grands travaux puisque l'économie du pays pouvait vivre sans cet apport: qui donc, au début des années 50, prévoyait la prospérité que nous allions connaître et ne songeait pas plutôt à ce qui s'était passé avant « l'autre » guerre?

La crise ne vint point, la prospérité s'installa, le nombre des voitures construites dans le monde et importées en Suisse augmenta. Les autoroutes n'étaient plus une occasion de travail pour une période de marasme économique, mais bel et bien une nécessité, indispensable au développement économique et touristique du pays. Le réseau de routes nationales s'imposant, rares étaient les critiques à leur endroit, seul leur mode de financement posant aux usagers un cas de conscience. Evidemment, la question du passage des autoroutes dans les agglomérations ou hors de celles-ci faisait-elle naître quelques contestations – qui ne se souvient de la

controverse de la traversée de Morges ou des craintes de l'Association des cafetiers et restaurateurs craignant que ces voies directes ne tuent leurs profits dominicaux en les privant du tourisme de passage? Mais la nature même de ces objections, d'ordre touristique-économique, était bien différente des récriminations d'aujourd'hui. La nécessité des autoroutes demeure, seuls se sont modifiés les mobiles d'intervention. Il n'y a pas eu de crise, comme nous l'avons vu, l'expansion économique a dépassé toutes les prévisions, permettant ce rush sur la voiture; rassurés sur les perspectives financières, les gens ont pu librement aborder d'autres préoccupations: vivre le mieux possible avec l'acquis; mais un acquis de confort, de modernisme, de perfectionnement, d'incessant progrès qui, malheureusement – ou heureusement s'il n'est trop tard – ont fait sentir leur prix. Et, si personne au cours de ces dix dernières années n'a plus élevé la voix au sujet du prix de l'essence, donc des autoroutes, il a bien fallu se mettre à songer sérieusement au tribut que faisait acquitter cet accroissement du nombre des véhicules. Le premier rapport sur les routes nationales publié en 1957 en prévoyait un million, immatriculés en Suisse en 1980. On en dénombre le double aujourd'hui déjà; ajoutons-y la bonne vingtaine de millions de voitures étrangères circulant annuellement sur nos routes, alors qu'il n'y en avait à peine le cinquième à l'époque où fut conçue la loi sur les routes nationales: il n'y a guère lieu de s'étonner dès lors que, dans les principes à suivre pour l'aménagement des routes nationales, tels qu'ils sont définis à l'article 5 de la loi de 1960, on y parle de tout – notamment de la défense nationale, de l'utilisation économique du sol, de l'aménagement national ou de la protection des eaux, de la nature et des sites – sauf du bruit qui se réfugiait sans doute dans un prudent «notamment», permettant à la liste citée de ne pas être exhaustive.

En fait, le bruit, en tant que nuisance spécifique, a fait sa première apparition dans la Constitution fédérale, à l'article 24septies, qui chargea la Confédération de légiférer en matière de protection du milieu naturel, article, rappelons-le, plébiscité en juin 1971 comme jamais article constitutionnel ne le fut.

Or, le bruit, en tant que nuisance, vient s'insérer comme élément important parmi ceux qui viennent perturber l'homme dans le cadre de son milieu naturel. La multiplication du nombre des engins à moteur a fait prendre conscience du fait que leur masse était plus bruyante que ne le laissaient prévoir les normes individuelles de bruit admissible édictées

dans le cadre de la loi sur la circulation routière et son ordonnance sur l'équipement desdits véhicules et que, de plus, ils polluaient l'atmosphère. N'y a-t-il pas là en définitive, la raison bien simple expliquant ce revirement de l'opinion publique qui s'est exprimée de manière non équivoque dans son vote en faveur de la protection de l'environnement? La nécessité avait fait accepter à l'époque l'article constitutionnel sur les routes nationales; admettons donc que le public a réagi sous l'empire d'une même nécessité, plus impérieuse encore si l'on en juge le degré d'acceptation, en donnant mission à la Confédération de s'occuper de son bien-être en luttant contre les diverses nuisances l'agressant.

## II

Ainsi, la lutte contre le bruit trouve aujourd'hui une base constitutionnelle. Une place de choix lui est faite dans le cadre du projet de loi sur la protection de l'environnement. Il serait injuste toutefois de passer sous silence l'important travail réalisé par la Commission fédérale d'experts qui, depuis 1957, travailla pour mettre sur pied son remarquable rapport «La lutte contre le bruit en Suisse» publié en 1963, et dans lequel nous allons trouver nombre de critères encore applicables de nos jours et qui trouveront leur consécration «légale» dans la future loi sur la protection de l'environnement.

Et ce rapport n'a pas été négligé non plus dans les travaux de la commission d'experts instituée en automne 1972 par le Service fédéral des routes et des digues, à la demande du Département fédéral de l'intérieur, pour étudier les mesures de protection contre les nuisances dans le voisinage immédiat des routes nationales, et édicter dans la mesure du possible des directives sur les mesures pouvant ou devant être prises sur les plans juridique, de la planification et de la protection, pour protéger l'être humain contre les atteintes nuisibles et incommodes de la circulation le long des routes nationales ou à grand débit. Les recherches et propositions de la commission d'experts reposent en fait sur *trois groupes de mesures* si l'on entend mener à bien une lutte et une protection efficaces contre les nuisances, à savoir:

- *les dispositions prises pour lutter contre le bruit du trafic à sa source même, donc au véhicule;*
- *les mesures de lutte contre la transmission du bruit par les installations routières;*
- *la lutte contre le bruit là où il est perçu, donc chez*

*le bordier, dans les constructions et régions riveraines.*

### A. La lutte contre le bruit du trafic routier à sa source

Il y a lieu de vouer une très grande attention à tous les efforts qui sont entrepris pour combattre le bruit du trafic routier à sa source, c'est-à-dire et surtout au véhicule en lui-même. Si ce bruit peut être réduit à la source, ne serait-ce que de quelques décibels, cela constitue déjà un progrès appréciable. Malheureusement, les possibilités dans ce domaine sont limitées. Certes l'on parviendra sans doute à atténuer encore le bruit des moteurs, des boîtes à vitesses et des carrosseries, notamment des camions; mais le bruit résultant du frottement de l'air et du roulement sur la chaussée ne pourra plus guère, aux vitesses pratiquées sur les autoroutes conçues à cet effet, être comprimé au-dessous d'un seuil déterminé.

Pour lutter contre le bruit du trafic routier à sa source, on dispose des possibilités suivantes:

1. D'une manière générale, on prendra à courte et à longue échéance, toutes les mesures techniques et juridiques susceptibles de faire diminuer le bruit dégagé par les véhicules à moteur. Des procédures améliorées de l'expertise type des véhicules à moteur et la fixation de valeurs limites plus sévères lors de cette expertise devraient permettre d'aboutir progressivement à des améliorations supplémentaires.
2. Il devrait être également possible d'obtenir encore certains résultats à la source par des mesures touchant la construction routière. La structure des revêtements routiers, les tracés à plus ou moins fortes déclivités peuvent exercer une influence notable sur le bruit provoqué par les véhicules.
3. Dans certains cas exceptionnels, les limitations de vitesses peuvent constituer une arme supplémentaire, lorsqu'il n'y a plus de résultats à attendre des mesures techniques. Toutefois, il n'y a pas à se leurrer, une limitation de la vitesse à 80 km/h. ou 100 km/h. par rapport aux 130 km/h. fixés actuellement - à titre d'essai - apporte une amélioration à peine perceptible. Et il ne saurait être question de réduire à moins de 80 km/h. la vitesse sur une route conçue et construite à grands frais pour des allures bien supérieures. Une fois encore, une telle mesure de limitation ne pourrait qu'exceptionnellement entrer en ligne de compte, si des motifs autres que le bruit venaient à l'exiger.
4. Il est indispensable, pour des raisons liées à la lutte contre les atteintes, de maintenir à l'avenir l'interdiction faite aux véhicules lourds servant au trans-

port des marchandises, de circuler la nuit et le dimanche. Il est évident que les gros camions sont particulièrement bruyants. Le fait que ces sources de bruit soient supprimées dans une large mesure au moins le dimanche et la nuit, est important dans le cadre de la lutte contre les atteintes nuisibles et incommodes qu'entendent mener à bien les autorités qui en ont la charge.

5. L'ordonnance sur les règles de la circulation routière prévoit diverses dispositions relatives au bruit et autres inconvénients que se doivent d'éviter les conducteurs de véhicules à moteur. Or, des prescriptions de police à elles seules ne suffisent pas. Un contrôle sévère et permanent de leur observation est indispensable. Une contribution importante pourrait ainsi être encore apportée à la réduction du bruit de la circulation routière si les prescriptions étaient mieux appliquées, notamment en ce qui concerne l'usage abusif des vélomoteurs.

## **B. La lutte contre la transmission du bruit par les installations routières**

Dès l'instant où l'on a admis que ces premières mesures à la source ne sauraient à elles seules apporter la solution au problème de la lutte contre le bruit le long des autoroutes, il fallait en trouver d'autres, complémentaires, pour lutter contre la transmission du bruit par les installations routières. Les mesures de cette nature offrent, grâce à des mesures techniques et constructives, de multiples possibilités telles la création de zones de protection contre le bruit ou la fixation d'alignements relatifs le long des routes à fort débit de trafic, ou encore la réalisation d'écrans antibruit.

Lors de l'application de telles mesures, on fera la distinction entre trois situations fondamentales, à savoir:

- les routes nationales projetées et existantes *dans les régions non destinées à l'urbanisation*;
- les routes projetées et existantes *dans des régions urbanisées*;
- les autoroutes projetées et existantes *dans des régions déjà construites*.

Selon la situation de base correspondant au cas considéré, les mesures à appliquer varieront, bien que visant toutes à réduire autant que possible l'impact des atteintes des routes nationales sur le voisinage.

### *1. Route nationale projetée ou existante dans des régions non destinées à l'urbanisation*

Lorsqu'une route nationale projetée ou existante traverse un territoire non destiné à l'urbanisation, délimité comme tel dans le plan des zones et qui ne doit

pas non plus devenir terrain à bâtir dans un proche avenir, il n'est normalement pas nécessaire de prévoir des mesures de protection contre le bruit. Celles-ci ne pourraient se justifier que dans certains cas particuliers, s'il s'agissait par exemple de zones protégées ou de détente au sens où l'entend la future loi sur l'aménagement du territoire.

### *2. Route nationale projetée ou existante dans des régions destinées à l'urbanisation*

Pour que l'impact des atteintes d'une route nationale projetée ou existante sur le voisinage soit aussi faible que possible, c'est-à-dire puisse être maintenu dans les valeurs limites indicatives du bruit fixées, on prévoira, lors de la planification, de l'étude des projets et de l'exécution de la route nationale, les procédures suivantes:

a) pour les routes nationales projetées dans des régions destinées à l'urbanisation, on prévoira dès que possible des zones réservées. Ces zones doivent englober l'emprise prévue pour l'autoroute, ainsi que celle prévue sur les territoires probables de protection de lutte contre le bruit. Les zones réservées au projet ont pour effet juridique qu'il est interdit de procéder sur leur surface à des transformations de constructions ou à d'autres dispositions qui iraient à l'encontre de la planification routière en cours.

b) Lors de l'étude des projets de la route nationale, on veillera, en sus de l'observation des autres normes relatives aux études et au tracé, à ce que la route soit implantée de telle manière qu'elle ne soit à l'origine que d'un minimum d'émissions. Cette exigence concerne notamment l'implantation et le profil en long de la route. Les éventuelles mesures de protection de lutte contre le bruit de nature constructive doivent être incluses déjà globalement dans le projet.

c) Une fois le projet général établi, on délimitera, en se basant sur des pronostics d'émissions de bruit, des zones de protection contre celui-ci. Ces zones peuvent être fixées de manière assez globale, c'est-à-dire en respectant de chaque côté de la route une distance de 150 à 500 m. Ces zones de protection contre le bruit ont pour but d'empêcher la délimitation intempestive de zones à bâtir dans l'emprise de la route nationale et d'éviter l'implantation inopportune de constructions dans des zones à bâtir déjà existantes.

d) Dans tous les cas où l'on entendrait fixer de nouvelles zones de construction ou construire dans l'enceinte de zones de protection contre le bruit, il s'agira d'engager *une procédure de détermination de l'alignement relatif fixée sur la base d'un pronostic*

*d'émission de bruit détaillé.* Cela revient à dire qu'il s'agit de fixer avec précision les limites exactes de la zone de protection de lutte contre le bruit. Ces alignements relatifs fixent l'emprise de la route nationale au-delà de laquelle les valeurs limites de bruit, admissibles ou souhaitées, peuvent être maintenues. On ne pourra plus construire de maisons d'habitation par exemple à l'intérieur des zones déterminées par l'alignement relatif, si ce n'est en prenant des précautions particulières d'insonorisation.

### *3. Routes nationales projetées ou existantes dans des régions déjà bâties*

Lorsque des routes nationales sont prévues dans des régions déjà bâties ou lorsque des routes nationales existantes traversent de telles régions, que les constructions aient déjà existé ou qu'elles aient été érigées après coup le long de la route, on ne peut plus obtenir grand-chose de mesures fondées sur les plans de zone. La protection contre les émissions devra se limiter ici essentiellement à des mesures de protection techniques en bordure de la route même. Il y a même des cas où, en raison de conditions topographiques spéciales, il n'est pas possible de prendre des mesures de protection technique pas plus que l'on ne peut envisager d'ouvrages spéciaux. Dès lors, seule entre en ligne de compte l'indemnisation pour restrictions particulières au droit de propriété, selon la pratique fixée par le Tribunal fédéral.

### **C. La lutte contre le bruit là où il est perçu (riverains immédiats)**

La lutte contre le bruit envisagée à la source et contre la transmission de cette nuisance par les installations routières donne souvent des résultats qui ne sont pas encore absolument satisfaisants. Cette lutte doit donc se compléter, ainsi que nous l'avons dit, d'un troisième groupe de mesures, celles prises là où le bruit est perçu, donc chez le bordier, dans les constructions et régions riveraines. On peut ainsi non seulement améliorer les conditions d'habitation et de vie dans les régions proches de part et d'autre des routes à forte densité de trafic, mais aussi atténuer les atteintes dues aux alignements relatifs, portées par la construction de la route à la propriété contiguë. Les cantons et les communes veilleront donc, dans leurs législations d'exécution, à ce que d'éventuelles implantations de constructions entre les alignements relatifs et absolus soient planifiées et ordonnées de telle manière que les valeurs limites indicatives de bruit souhaitables ne soient pas dépassées dans la zone d'implantation.

Ces prescriptions de police des constructions pourront, entre autres, régler les points de détail suivants:

- l'utilisation admissible de la zone conformément aux valeurs indicatives de l'impact du bruit;
- les structures d'organisation horizontale et verticale des bâtiments qui seront conçues de manière générale pour être éloignées de la route nationale;
- la nature et l'étendue des plantations;
- la protection contre le bruit incorporée au bâtiment en lui-même;
- les éventuels changements d'affectation de zones.

Ces mesures sont réalisables soit par des remaniements parcellaires, soit par des plans d'aménagement généraux ou plans spéciaux.

En principe, la lutte entreprise contre le bruit de la circulation autoroutière auprès des bordiers ne devrait entraîner pour l'entreprise de la construction des routes nationales aucune conséquence au point de vue de l'indemnisation. Celle-ci ne sera due que dans les cas particuliers où sont remplies les conditions équivalentes à une expropriation matérielle. Une fois encore dans ce domaine prévaudra la pratique instituée par le Tribunal fédéral.

### III

La réalisation du train de mesures exposées ne va naturellement pas s'accommoder des seules mesures juridiques existantes. Sans doute certaines mesures isolées telles que le maintien de l'interdiction faite aux camions de circuler la nuit ou le dimanche et l'application stricte des prescriptions réclamant l'évitement du bruit inutile, ne demandent que le maintien du droit en vigueur concernant la circulation routière. D'autres suggestions, en revanche, préconisant un abaissement progressif du niveau sonore des véhicules à moteur relèvent du droit sur la circulation routière ou demandent même, en ce qui concerne les valeurs limites, la création d'un nouveau droit, comme le prévoit d'ailleurs la nouvelle loi sur la protection de l'environnement actuellement en cours d'étude.

D'autres mesures enfin de protection contre le bruit telles que, notamment, les mesures techniques de lutte contre le bruit et les mesures de protection par des ouvrages antibruit pourraient immédiatement avoir force obligatoire en tant que directives et normes techniques si le Département fédéral de l'intérieur le demandait en se fondant sur la législation en vigueur concernant les routes nationales.

Les mesures essentielles et les plus efficaces du sys-

tème de protection proposé nécessitent, pour qu'il en résulte des bases juridiques sûres, une révision de la loi sur les routes nationales. Les points suivants de celle-ci devraient être complétés ou modifiés:

1. Les dispositions relatives aux zones réservées de la loi sur les routes nationales doivent être modifiées et complétées en ce sens que les zones réservées seront définies de telle manière qu'elles comprennent aussi, quant aux espaces et aux effets, les zones de protection contre le bruit. La durée de validité des zones réservées doit être étendue par la possibilité d'une prolongation ultérieure de deux à trois années.
2. Il convient de donner la possibilité et la compétence de délimiter la zone de protection contre le bruit de manière à ce qu'elle ait le caractère d'un instrument administratif au sens du projet de la loi sur l'aménagement du territoire.
3. Les dispositions sur les alignements de la loi sur les routes nationales doivent être modifiées et complétées en ce sens qu'il sera créé, à côté des alignements absolus de la loi en vigueur, *des alignements relatifs* ayant des effets juridiques propres plus étendus. Il faudra prévoir la procédure servant à fixer les alignements relatifs et leurs effets juridiques.
4. Une disposition spéciale de la loi sur les routes nationales devrait obliger les cantons ou les communes à exiger que *des plans spéciaux adéquats* soient établis pour l'implantation éventuelle de constructions dans les espaces situés entre les alignements relatifs et absolus.
5. D'une façon générale, on réglera sur le plan fédéral le problème du traitement, sous le nouveau régime juridique, des constructions érigées en bordure des routes nationales sous l'ancien régime juridique. Il y a lieu de délimiter jusqu'à quel point l'affectation existante restera admissible pour les constructions édifiées selon les anciennes dispositions.
6. Il s'agit enfin de régler le principe de l'éventuelle obligation de contribuer qui incombe aux propriétaires fonciers au cas où des mesures de protection contre le bruit doivent être prises le long des routes nationales existantes et dans les bâtiments construits en bordure des routes nationales (participation périmétrique).

#### IV

Naturellement, une telle conception de lutte contre cette atteinte spécifique que constitue le bruit doit faire l'objet d'une vaste discussion générale pour que chacun puisse se forger une opinion à son sujet.

Sans doute, objectera-t-on qu'il s'agit là d'une nouvelle restriction portée au droit de propriété. Celle-ci pourtant se justifie dans la mesure où doit être préservé le bien-être de populations ayant droit à la qualité d'environnement de leurs autres concitoyens. Aussi appartient-il tout d'abord aux autorités de se prononcer sur le bien-fondé d'une telle conception et de créer l'appareil propre à sa réalisation, tout en veillant à ce que soit respecté cet autre principe, celui de la proportionnalité, à savoir que les dépenses envisagées pour cette lutte demeurent dans un cadre raisonnable par rapport à l'ensemble et au but spécifique fixé. Et comme les cantons ont aussi de larges portions de routes cantonales à fort trafic, il serait opportun qu'ils s'inspirent des mêmes principes pour que soit menée à bien cette lutte contre le bruit, non seulement le long des routes nationales, pour le plus grand bien de nos populations.