

## CH\_VB 03-2319 4803 vom 5. Oktober 2004

Bundesverwaltung, 2004-10-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_03-2319\\_4803\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_03-2319_4803_)

FR: CH\_VB 03-2319 4803 du 5 octobre 2004

IT: CH\_VB 03-2319 4803 del 5 ottobre 2004

### Erwägungen

#### E. 8

RS 0.742.140.313.69. Approuvée par l'Assemblée fédérale le 3 mars 1998, entrée en vigueur le 2 juin 1998 suite à un échange de notes.

4814 trafic (contournement du haut Rhin). Un comité de pilotage trinational (D, F, CH) a été institué pour planifier ces travaux à long terme. Sa première réunion a eu lieu en juin 2004. Les axes Zurich–Stuttgart et Zurich–Munich serviront de lignes régionales de délestage pour le trafic marchandises tout en reliant la Suisse orientale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse. 2.1.3.2 Raccordements sud En 1999, la Suisse a conclu avec l'Italie une convention bilatérale sur la coordination de la planification à long terme de l'infrastructure ferroviaire. Cette convention est entrée en vigueur le 18 mai 2001. Il s'agit d'un accord-cadre qui régit la planification de l'infrastructure ferroviaire transfrontalière nécessaire, notamment des lignes d'accès sud de la NLFA. Les objectifs visés pour le trafic marchandises sont les suivants: – assurer les capacités nécessaires sur les lignes d'accès à la NLFA afin de pouvoir transférer les marchandises de la route au rail; – délester le nœud de Milan grâce à des contournements par l'est et par l'ouest; – construire et relier de nouveaux terminaux à Novare (Vercelli) et à l'est de Milan (Treviglio). En ce qui concerne le trafic des voyageurs, l'accent est mis sur les liaisons rapides nord-sud (St-Gothard et Loetschberg) entre les zones d'agglomération, ainsi que sur le raccordement de la Suisse à l'aéroport de Malpensa (Milan). L'accord conclu avec l'Italie repose aussi sur le principe de la territorialité; un comité de pilotage coordonne les travaux. Quatre groupes de travail lui sont soumis, eux-mêmes composés de représentants du Ministère italien des transports, de l'Office fédéral des transports (OFT), ainsi que des gestionnaires d'infrastructure italiens et suisses. Un des quatre groupes travaille sur la circulation routière. La délégation suisse est conduite par l'Office fédéral des routes (OFROU). Ces groupes entreprennent les démarches nécessaires pour atteindre les objectifs mentionnés plus haut. Les deux pays s'informent réciproquement de leurs projets à court, moyen et long terme, et coordonnent leurs travaux. Pour les tronçons du Simplon et à Luino, les gestionnaires d'infrastructure ont prévu contractuellement des mesures à court et à long terme relatives à des plates-formes communes. Sur les lignes Loetschberg–Simplon–Milan et St-Gothard–Novare, les profils seront élargis, les croisements portés de 450m à 600m et des mesures de sécurité telles que des passages sous voie réalisées. Les travaux se poursuivent régulièrement et dans les délais. Ainsi, les deux pays disposeront de l'infrastructure nécessaire lors de la mise en exploitation des tunnels de base du Loetschberg (en 2007) et du St-Gothard (en 2015). S'agissant de la planification à long terme, les deux pays ont élaboré des études préliminaires concernant plusieurs nouvelles variantes pour les accès sud à l'axe du St-Gothard. La Suisse a étudié le corridor Lugano – Chiasso et l'Italie le corridor Cadenazzo – Luino/Varese. L'OFT informe régulièrement les cantons sur l'état des travaux.

## **E. 9**

RO 2003 1611

4815 2.2 Mise en réserve des terrains pour le tracé des tronçons NLFA reportés 2.2.1  
Problématique L'échelonnement de la construction de la NLFA, notamment le principe de différer la construction des tronçons en dehors du tunnel de base, pose la question de savoir comment rendre juridiquement contraignants les tracés approuvés par la décision du Conseil fédéral du 15 mars 1999 et intégrés au plan sectoriel AlpTransit. Il s'est avéré que le principal instrument d'aménagement du territoire à disposition de la Confédération qu'est le plan sectoriel AlpTransit ne suffit pas à empêcher que le projet soit désavantagé du point de vue de la construction des futurs nouveaux tronçons ou subisse d'autres inconvénients. Les cantons et les communes sont certainement appelés, respectivement au niveau du plan directeur et du plan d'affectation, à prendre en compte les inscriptions au plan sectoriel AlpTransit de la Confédération qui concerne l'aménagement du territoire et à les intégrer dans leurs propres planifications. Il s'agit d'un processus de longue haleine qui n'a pas encore été installé partout. La législation ferroviaire offre des instruments insuffisants pour résoudre les problèmes qui se présentent en l'occurrence. Conformément à l'art. 18n de loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer<sup>10</sup>, l'autorité de surveillance peut déterminer des zones réservées pour les futures constructions et installations ferroviaires. Cependant, la décision définissant une zone réservée est caduque au plus tard cinq ans après; ce délai peut être prolongé de trois ans au plus. Si la réservation d'une zone devient caduque, il est possible de créer une nouvelle zone couvrant en tout ou en partie le périmètre de l'ancienne. La fixation de zones réservées se fait par une procédure analogue à la procédure d'approbation des plans régie par le droit ferroviaire qui garantit les droits des parties. Les propriétaires fonciers et les communes concernés peuvent exercer leurs droits (droit d'opposition, droit de recours). Vu la durée de la réservation des tronçons d'accès et de liaison entre les tunnels de base et les risques liés à la procédure, les zones réservées ne permettent donc que partiellement d'obtenir une sécurité juridique durable. L'instrument de l'alignement visé à l'art. 18e de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer est également inapproprié. Les plans du projet de mise à l'enquête doivent être approuvés pour qu'il puisse fonctionner. Cette condition n'est pas remplie avec l'approbation de l'avant-projet par le Conseil fédéral. Même si les zones réservées ne permettent pas de couvrir toute la période qui nous sépare de la réalisation de la NLFA, leur fixation, fondée sur la base juridique actuelle, est la mesure immédiate qu'il faut viser. Vu les restrictions d'utilisation qu'entraîne une zone réservée, il faut toutefois s'attendre à un grand nombre d'oppositions et à une procédure de longue durée. De plus, il faut tenir compte du fait que, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral un blocage de l'usufruit à partir d'une durée d'environ 8 ans équivaut de fait à une expropriation matérielle et est donc indemnisable.

## **E. 10**

millions suffiront pour le St-Gothard et 5 pour le Loetschberg. Nous demandons donc un crédit de 15 millions de francs en vue de l'achat des terrains du tracé ou pour les indemnités à payer dans les cas d'expropriation (p. ex. la fixation de zones réservées par la Confédération ou la mise en œuvre du plan sectoriel de la Confédération au niveau des plans d'affectation communaux) ainsi que pour l'optimisation des bases de planification nécessaires (plans des zones réservées). La mise en réserve des terrains du tracé est capitale pour l'exécution du projet. Si elle est négligée, il en résultera des retards inutiles dans les

travaux ainsi que des surcoûts tout aussi inutiles au détriment des projets d'aménagement des axes nord- sud du réseau ferroviaire suisse. 2.3 Rentabilité des aménagements des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse Le crédit pour l'analyse de capacité comprend aussi le calcul de la rentabilité des investissements. L'étude de rentabilité donnera des indications sur le trafic ferro- viaire sur l'axe nord-sud avec ou sans aménagements selon l'analyse. Elle devra notamment comparer les coûts (supplémentaires) et les produits (supplémentaires) qui résulteront d'une nouvelle infrastructure ferroviaire.

## **E. 11**

RS 742.104

## **E. 12**

Saint-Gothard: double voie entre Arth-Goldau et Lugano Loetschberg: double voie entre Heustrich et la vallée du Rhône, y compris le chargement des automobiles

4817 2.4 Crédit pour une analyse de capacité des axes nord- sud du réseau ferroviaire suisse

Les dépenses suivantes suivantes seront financées par le crédit de planification:

Conditions-cadres/programme stratégique d'offre et d'exploitation – les études

indépendantes des caractéristiques du transport par le rail (par rapport au trafic routier, aérien, et fluvial) dans les années 2020–2030 en tenant compte des études suisses et

européennes existantes (prévisions); – la coordination du programme et des projets de la 2e

étape de RAIL 2000 en collaboration avec les CFF. Avant-projet dans le canton d'Uri: –

l'élaboration d'un avant-projet pour le tracé NLFA entre Felderboden et la jonction souterraine dans le tunnel de base du St-Gothard, y compris les liai- sons avec l'ancienne

ligne à Felderboden et dans la région de Fluëlen, y compris les études géologiques

nécessaires (avant-projet de la variante souterraine) Etudes de planification: – l'analyse des

flux de circulation sur les axes de transit d'une frontière à l'autre (y compris sur les tronçon reportés de la NLFA) aux points de vue ferroviaire, économique et politique, compte tenu

des caractéristiques tirées des prévisions; – la mise en évidence des mesures prises sur les

axes nord-sud du réseau fer- roviaire suisse pour la suite de l'offre qualitative et quantitative

(capacité, temps de parcours, offre, rentabilité, etc.) et l'établissement d'une liste de

priorités (liste de projets); – l'évaluation des améliorations des liaisons avec l'étranger, à

savoir avec l'Allemagne (zone de Bâle, contournement du haut Rhin) et l'Italie (raccor-

dements sud des axes du St-Gothard et du Loetschberg-Simplon). Analyses, rapports

intermédiaires: – la mise en valeur des études de planification et des analyses; –

l'établissement de listes de priorités pour les travaux à réaliser, l'élaboration de bases pour

le projet qui sera mis en consultation à propos du développe- ment futur des grands projets

ferroviaires; – l'étude du système de financement des aménagements de l'axe nord-sud du

réseau ferroviaire suisse après le FTP, c'est-à-dire après l'expiration des délais fixés à

l'article 196, ch. 3, al. 4 et 5, Cst.; – les ressources de l'OFT. Le crédit demandé pour

l'analyse de capacité s'élève à 24 millions de francs: Conditions-cadres/projet d'offre

stratégique et d'exploitation 2 mil. de francs (indications des CFF, de BLS AT, de l'OFT)

Avant-projet «tracé souterrain» 11 mil. de francs (indication d'ATG, réduite par l'OFT)

4818 Etudes de planification flux de trafic/capacités 2 mil. de francs (expérience de l'OFT)

Etudes de planification lignes d'accès/étranger 5 mil. de francs (indication des CFF)

Evaluations, rapports intermédiaires, y compris les ressources de l'OFT 4 mil. de francs

(estimation de l'OFT) Selon le ch. 6.1, le crédit sera financé par le fonds FTP. 2.5 Crédit de

financement de la mise en réserve des terrains du tracé Le crédit de financement de

l'acquisition des terrains du tracé des tronçons NLFA reportés couvrira les frais des indemnités payables en raison des interventions liées au droit d'expropriation (p. ex. l'interdiction de construire sur la base de la fixation des zones réservées ou d'obligations imposées aux propriétaires fonciers dans le plan d'affectation communal, dans le cadre de la mise en œuvre du plan sectoriel AlpTransit), les dépenses d'acquisition de terrains de gré à gré en vue de les réserver pour les futurs aménagements des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse ainsi que les coûts d'élaboration des bases de planification (zones réservées). Le crédit demandé s'élève à 15 millions de francs et se présente comme suit:  
Axe du St-Gothard 10 millions de francs  
Axe du Loetschberg 5 millions de francs  
Le total de 15 millions de francs correspond à environ un sixième des coûts estimés par les maîtres d'ouvrages d'AlpTransit pour l'acquisition des terrains requis pour construire les tronçons différés de la NLFA.

## **E. 16**

postes pour les tâches exigeantes de direction du projet, de gestion de la sécurité, de gestion du fonds et de controlling par les autorités. L'équipe est aidée par des experts externes et internes. Les travaux de planification de l'analyse de capacité représentent un surcroît de travail pour l'OFT dont l'effectif actuel ne lui permet pas de faire face. Il lui faut donc un poste supplémentaire, qui sera financé à partir du crédit des études relatives à l'analyse de la capacité. Ces ressources couvriront le traitement des projets NLFA et le suivi du projet de l'analyse de la capacité par la Confédération.

4819 3.2 Conséquences financières Les dépenses pour l'analyse de la capacité et la mise en réserve du tracé seront financées par le fonds FTP. Ce fonds est alimenté par des sources financières spéciales, ces prélèvements constituent donc une opération blanche pour le compte financier de la Confédération. Comme les fonds qu'il est proposé d'allouer pour les analyses de capacité seront utilisés exclusivement pour des travaux de planification, il n'en résultera pas de coûts subséquents pour l'exploitation et les amortissements, comme c'est le cas pour la réalisation de projets d'infrastructure. L'acquisition des terrains pour garantir le tracé ne comporte pas non plus de risques financiers, parce que la propriété foncière ne perd pas de sa valeur et qu'elle pourrait être vendue à nouveau à tout moment.

3.3 Conséquences sur le plan de l'informatique Les travaux de planification de l'analyse de la capacité peuvent être réalisés sans nouvel équipement informatique.

3.4 Conséquences pour les cantons Les cantons ne participent pas au financement des travaux de planification de l'analyse de la capacité, de sorte qu'ils n'ont pas à supporter de surcharge financière. Les cantons directement concernés participeront aux travaux de planification. Ils siègeront aux délégations des autorités et seront informés en permanence de l'état d'avancement des travaux. Ils pourront, eux-mêmes ou par le biais de leurs services spécialisés, faire valoir leur position et collaborer. Il n'existe pas de droit pour eux à être indemnisés par la Confédération.

3.5 Conséquences pour l'économie nationale En relation avec l'analyse de la capacité, l'OFT donnera divers mandats externes. Ces investissements créeront des emplois supplémentaires et maintiendront ceux qui existent déjà.

4 Programme de la législature Le projet est annoncé sous l'ancien titre NLFA 2 dans le rapport sur la planification de la législature 2003–2007 (FF 2004 1082).

4820 5 Rapports avec le droit européen Les présents arrêtés fédéraux sont harmonisés avec le droit européen. Ils libèrent des fonds pour compléter la planification de la NLFA, telle

qu'elle est prévue par l'accord sur le transit et par l'accord sur les transports terrestres, et correspondent à la politique des réseaux de transports de l'Union Européenne. 6 Bases légales

### 6.1 Constitutionnalité et légalité

Les présents arrêtés fédéraux se basent sur la Constitution fédérale et sur l'arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin). La Constitution fédérale contient plusieurs dispositions pertinentes pour la NLFA. L'art. 81 Cst. confère à la Confédération la compétence, dans l'intérêt du pays ou d'une grande partie de celui-ci, de réaliser des travaux publics aux frais de la Confédération, ou d'encourager leur réalisation. L'art. 84 Cst. déclare que le trafic de transit des marchandises transalpin s'effectue par le rail, l'art. 87 Cst. attribue à la Confédération la compétence de légiférer sur les chemins de fer et l'art. 167 attribue à l'Assemblée fédérale le pouvoir de décider des dépenses de la Confédération. L'art. 196, ch. 3, Cst. régit les grands projets ferroviaires de la Confédération. L'al. 3 énonce que le financement de ces projets est assuré par un fonds juridiquement dépendant de la Confédération doté d'une comptabilité propre. L'al. 4 prévoit que l'Assemblée fédérale alloue les fonds nécessaires à la réalisation des grands projets ferroviaires au moyen de crédits d'engagement. Le Conseil fédéral approuve les étapes de la construction et détermine le calendrier. Le message du 26 juin 1996 concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics indique, au titre «Implications entre le projet actuel des NLFA et le nouveau projet», que la construction des lignes d'accès aux tunnels de base est provisoirement renvoyée à des jours meilleurs, mais que cela n'équivaut pas à une renonciation définitive: les tracés en question ont été réservés dans la planification, mais la décision sur une éventuelle extension de la NLFA a été reportée. La nouvelle version de l'arrêté sur le transit alpin garantit du point de vue de la planification que les parties différées des projets de construction pourront être réalisées plus tard. L'arrêté fédéral sur le transit alpin contient donc des dispositions qui concernent uniquement la NLFA 1, mais aussi des dispositions qui vont au-delà. La NLFA est décrite de la manière suivante dans l'art. 3bis de l'arrêté sur le transit alpin: le projet de la NLFA vise à faire de la Suisse une plaque tournante du trafic voyageurs européen à haute vitesse. Les derniers progrès technologiques seront appliqués à sa réalisation. Il prévoit l'aménagement des lignes de transit du Saint-Gothard et du Loetschberg-Simplon en tant que système global et l'amélioration du raccordement de la Suisse orientale à l'axe du Saint-Gothard. Son exécution doit mettre en œuvre en permanence les progrès de la technologie ferroviaire. Cette définition de la NLFA prouve qu'elle est un projet global qui doit être adapté au progrès.

4821 Les investissements financés de la NLFA (NLFA 1) sont énumérés à l'article 5bis de l'arrêté. L'art. 8bis, al. 2, précise que la réalisation et le financement des projets qui ne sont pas mentionnés à l'art. 5bis sont régis par des arrêtés fédéraux de portée générale distincts. Cette disposition est la suite logique de la mention que fait le message concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics des lignes de la NLFA initiale différées provisoirement. Dans notre arrêté du 26 juin 2002, nous avons exercé notre compétence et fixé le calendrier de la NLFA (art. 196, ch. 3, al. 4, Cst.). Nous avons décidé d'inscrire au plan sectoriel AlpTransit le tracé souterrain de la NLFA dans le canton d'Uri et d'en faire faire un avant-projet. En même temps, nous avons chargé le DETEC d'élaborer des bases de décision pour la période après 2020 en vue de l'éventuelle poursuite des projets FTP, y compris les lignes différées de la NLFA. Les fonds destinés à l'élaboration de ces bases de décisions sont demandés par le présent message. Nous avons pris cette décision en étant conscients que les préparatifs d'aménagement, d'ordre juridique,

financiers et de construction des aménagements des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse prendraient jusqu'à dix ans. Il s'agit maintenant de préparer les bases de ces projets, afin que les résultats des études puissent être utilisés pour le projet mis en consultation en 2007/2008 et soient disponibles assez tôt en vue des décisions qui seront prises ultérieurement sur les aménagements des axes nord-sud. En raison de ces considérations, le crédit d'études et le crédit de financement de l'acquisition des terrains des tronçons reportés de la NLFA seront prélevés sur le FTP. Le financement et les aménagements des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse, conformément à l'art. 8bis, al. 2 de l'arrêté sur le transit alpin, exigeront un arrêté fédéral à part.

### 6.2 Forme de l'acte normatif

Selon l'art. 196, ch. 3, al. 4, Cst. en liaison avec l'article 16 de l'arrêté sur le transit alpin, l'Assemblée fédérale alloue les crédits d'engagement nécessaires au moyen d'arrêtés fédéraux simples. Les deux demandes de crédit soumises aux délibérations du Parlement et à la votation correspondent à la forme d'acte normatif prescrite, à savoir l'arrêté fédéral simple. Selon l'art. 196, ch. 3, al. 4 Cst., le Conseil fédéral approuve les étapes de la construction des grands projets ferroviaires et détermine leur calendrier. Par sa décision du 26 juin 2002, il a chargé le DETEC d'optimiser le tracé dans le canton d'Uri et de réexaminer les lignes différées de la NLFA. Les présents projets d'arrêtés fédéraux appliquent la décision du Conseil fédéral du 26 juin 2002. Comme il s'agit d'arrêtés fédéraux simples, ils ne sont pas sujets au référendum. L'arrêté fédéral sur le crédit pour une analyse de capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse est soumis au frein aux dépenses conformément à l'art. 159, al. 3, Cst.

4822

### 6.3 Commentaires

#### 6.3.1 Arrêté fédéral sur un crédit pour l'analyse de capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse

Art. 1 Cette disposition fixe le montant du crédit à prélever sur le fonds FTP. Les explications se trouvent au ch. 2.5.

Art. 2 En tant qu'arrêté de financement, l'arrêté fédéral n'est pas sujet au référendum.

#### 6.3.2 Arrêté fédéral sur le financement de l'acquisition des terrains du tracé des tronçons NLFA reportés

Art. 1 Cette disposition fixe le montant du crédit à prélever sur le fonds FTP. Les explications se trouvent au ch. 2.6.

Art. 2 En tant qu'arrêté de financement, l'arrêté fédéral n'est pas sujet au référendum.

4823

Annexe 1: Analyse de la capacité: axes de transit  
Annexe 2: Analyse de la capacité: aperçu  
Annexe 3: Simulation du fonds selon le message sur les modifications du financement des projets FTP  
Annexe 4: Financement selon le message sur les modifications du financement des projets FTP

4824

Annexe 1 Analyse de capacité: axes de transit

Légende:

Lignes de transit des axes du Loetschberg et du Simplon

Lignes de transit des axes du St-Gothard et du Ceneri

Zones frontalières à étudier ■ Avant-projet Uri

4825

Annexe 2 Analyse de la capacité: aperçu  
Décision du Conseil fédéral:

- Prévision: conditions de circulation après 2020

- Flux de circulation nord-sud axes de transit

- Etudes de faisabilité pour l'augmentation des prestations :  
o Dans le périmètre de la NLFA (Loetschberg et St-Gothard)  
o Tronçons d'accès au périmètre de la NLFA  
o Liaisons avec

