Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ce texte n'a pas encore fait l'objet d'une publication officielle

19.xxxxx

Loi fédérale sur le transport souterrain de marchandises

Rapport explicatif
Relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

du 03.04.2019

Condensé

Le 03.04.2019, le Conseil fédéral a décidé de procéder à une consultation relative au projet de loi fédérale sur le transport souterrain de marchandises. Les résultats de la consultation devraient montrer si la réglementation d'une nouvelle forme de transport de marchandises basée sur le projet de Cargo Sous Terrain (CST) recueillera le soutien des principaux acteurs politiques et économiques. Sur la base des résultats et de la poursuite des travaux, le Conseil fédéral sera mieux en mesure d'évaluer le soutien qu'il s'agit d'accorder à la réglementation d'une nouvelle forme de transport de marchandises, et décidera ensuite s'il souhaite continuer à soutenir ce plan et présenter un projet de loi à l'Assemblée fédérale.

Contexte

Les perspectives de transport suisses pour 2040 annoncent une croissance soutenue du trafic ferroviaire et routier. En 2030, le tonnage de marchandises transportées par rail et par route devrait être supérieur de 25 % à celui de 2010. Il faut s'attendre à ce que la pression du marché oblige les transporteurs de marchandises par rail et par route à accroître leur productivité.

Vu la croissance continue et les capacités limitées de l'infrastructure, on est constamment à la recherche de nouvelles façons de transporter les marchandises de manière plus efficace. La Confédération encourage l'innovation pour que la Suisse reste compétitive. Toutefois, elle ne peut ni ne veut intervenir que modérément sur le marché du transport de marchandises. En priorité, la Confédération assure des conditions-cadres favorables au développement durable du transport de marchandises, de sorte que celui-ci puisse, dans la mesure du possible, fournir une offre autofinancée.

En 2015, l'association d'encouragement Cargo sous terrain s'est adressée à la Confédération avec son idée d'un nouveau système de transport de marchandises. Elle ne lui demandait pas d'aide financière, mais qu'elle examine si elle pouvait faciliter le projet de l'entreprise CST grâce à une procédure uniforme d'approbation des plans au niveau fédéral. CST est un projet initié et organisé par le secteur privé, dans lequel les entreprises de chargement et de transport proposent un nouveau concept de logistique de transport. Il combine les parcours initiaux, principaux et terminaux avec un concept de logistique urbaine (desserte fine). Le concept prévoit un tunnel à trois voies, opérationnel toute l'année et 24 heures sur 24. Au niveau des plates-formes («hubs»), les marchandises sur palettes et en conteneurs peuvent être chargées et déchargées de manière entièrement automatique par l'intermédiaire de puits équipés d'ascenseurs.

Contenu du projet

L'objectif de la proposition est de créer des conditions-cadre juridiques en vue de la construction et de l'exploitation d'installations de transport souterrain de marchandises entre cantons ainsi que de l'exploitation de véhicules sur ces installations. Une procédure uniforme d'approbation des plans selon le droit fédéral est prévue à cet effet. Tant les installations de transport souterrain de marchandises que les installations qui y sont directement raccordées sont soumises à la procédure d'approbation des plans (PAP).

Le Conseil fédéral ne prévoit pas de loi spéciale pour la société anonyme CST, comme c'est le cas par exemple pour CFF SA. Il propose un acte normatif pour le fret souterrain qui passe par plusieurs cantons. La loi vise à garantir à tous les clients un droit d'accès non discriminatoire aux services d'acheminement proposés. En même temps, elle devrait empêcher que différents systèmes de transport souterrain de marchandises fonctionnent parallèlement les uns aux autres.

La PAP proposée correspond globalement à la loi sur les chemins de fer. Le projet de loi est basé sur le droit en vigueur. Les procédures et responsabilités futures sont donc connues et ont fait leurs preuves dans d'autres domaines de transports.

Il est prévu d'inclure les installations de fret souterrain en tant que parties indépendantes dans le Plan sectoriel des transports. L'Office fédéral des transports (OFT) sera l'organe de coordination. L'objectif est d'assurer le bon déroulement de la planification et de l'approbation des installations et de coordonner la mise en œuvre entre les différents cantons.

Les installations doivent être des systèmes ouverts offrant un accès non discriminatoire. Les exploitants des installations doivent remplir leur obligation de transporter et donner accès également à toutes les parties intéressées. Il existe également une obligation de relier les plates-formes, c'est-à-dire que les hubs privés doivent être agréés de la même manière pour toutes les parties intéressées s'ils sont techniquement appropriés.

Si le projet trouve en Suisse le soutien nécessaire, le Conseil fédéral prévoit que l'OFT se chargera des tâches de l'autorité d'approbation des plans et de l'autorité de surveillance, et que la construction et l'exploitation des installations, ainsi que l'exploitation des véhicules qui y circulent, seront encadrées par une législation appropriée. Aucune aide financière de la Confédération n'est prévue et un soutien est également exclu par le Conseil fédéral.

Table des matières

Condensé **2**

1 Présentation du projet **5**

1.1 Le marché du transport de marchandises en Suisse 5
1.1.1 Prévisions commerciales du fret 5
1.1.2 Absorber la croissance grâce à des innovations dans le transport de marchandises 6
1.1.3 Traitement de projets innovants sur le marché du transport de marchandises par la Confédération 6
1.2 Dispositif proposé: demande de soutien fédéral à Cargo sous terrain (CST) 7
1.3 Le système alternatif de transport de marchandises Cargo sous terrain 7
1.3.1 Concept CST pour l'infrastructure de transport 7
1.3.2 Concept CST pour l'exploitation 8
1.3.3 Clients et sponsors 9
1.3.4 Demande et impact 10
1.4 Garantir l'utilité générale du concept CST 10
1.4.1 Examen de l'étude de faisabilité du concept CST 10
1.4.2 Vérification de la faisabilité du concept CST 11
1.4.3 Conditions à remplir par CST 12
1.4.4 Une consultation pour montrer l'appui des parties prenantes en faveur de CST 12
1.5 Lien avec le programme de la législature et avec les stratégies de la Confédération 13
1.6 Classement d'interventions parlementaires 13

2 Résultats de la procédure de consultation **13**

3 Comparaison juridique **13**

4 Grandes lignes du projet **13**

4.1 Dispositif proposé 13
4.1.1 Objectif de la proposition: Assurer une procédure légère et efficace 13
4.1.2 Loi de portée générale 14
4.1.3 Procédure d'approbation des plans (PAP) uniforme 14
4.1.4 Plan sectoriel pour le transport souterrain de marchandises 15
4.1.5 Prise en compte des intérêts des cantons 16
4.1.6 Expropriation 16
4.1.7 Démantèlement 16
4.1.8 Accès non discriminatoire 16
4.2 Solutions examinées et rejetées 17
4.2.1 Transport souterrain de marchandises soumis à autorisations cantonales et à concessions 17
4.2.2 Concession d'infrastructure et autorisation d'exploiter fédérales pour le transport souterrain de marchandises 17
4.2.3 En ce qui concerne les installations de transport souterrain de marchandises, les cantons cèdent leurs compétences à la Confédération 17
4.2.4 Soutien financier de la Confédération 17
4.3 Coordination des tâches et des finances 18
4.4 Questions de mise en œuvre 18

5 Commentaire des dispositions **18**

6 Conséquences **22**

6.1 Conséquences pour la Confédération 22
6.1.1 Conséquences financières 22
6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel 22
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne 22
6.3 Conséquences économiques 23
6.4 Conséquences sociales 23
6.5 Conséquences environnementales 24
6.6 Autres conséquences 24

7 Aspects juridiques **25**

7.1 Constitutionnalité 25
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales 25
7.3 Forme de l'acte à adopter 25
7.4 Frein aux dépenses 25
7.5 Délégation de compétences législatives 25
7.6 Protection des données 25

8 Liste des abréviations utilisées **26**

Loi fédérale sur le transport souterrain de marchandises *(projet)* **99**

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la consultation

1 Présentation du projet

1.1 Le marché du transport de marchandises en Suisse

Le marché du transport de marchandises en Suisse est essentiellement organisé sur une base privée. Ce transport s'effectue sur des infrastructures publiques (principalement routières et ferroviaires), mais il est principalement proposé par des entreprises privées. Le secteur du chargement, lui aussi largement privé, prend ses décisions de production et de localisation en fonction des transports de marchandises. Les offres et les prix se définissent majoritairement dans des conditions de concurrence.

La Confédération fixe les conditions-cadres pour la prestation des différents services de transport de marchandises, telles que la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ou les principes de tarification des sillons. L'interaction entre conditions-cadres étatiques et intervenants de la branche majoritairement privés a fait ses preuves.

1.1.1 Prévisions commerciales du fret

Forte croissance du transport de marchandises

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a élaboré les «Perspectives d'évolution du transport 2040»[1] comme base pour l'évolution future de la mobilité. Les volumes et les prestations du fret routier et ferroviaire affichent une forte croissance dans le scénario de référence entre 2010 et 2030/2040. Le principal moteur de la croissance du trafic est l'évolution de la population et de l'économie.

Les scénarios de l'Office fédéral de la statistique (OFS)[2] tablent sur une croissance démographique en Suisse. La population passera de 8,5 millions en 2017 à 9,5 millions en 2030 (scénario de référence ou scénario haut). Selon le Secrétariat d'État à l'économie (seco), le produit intérieur brut (PIB) réel augmentera en moyenne de 1,4 % par an d'ici 2030[3].

Dans les perspectives d'évolution du transport 2040, il est supposé que le transport ferroviaire et le transport routier de marchandises, bien que dans une moindre mesure pour ce dernier, devront encore accroître leur productivité en raison de la pression du marché. Globalement, la croissance du transport de marchandises est légèrement inférieure à celle du PIB et se situe entre le taux de croissance de la population et celui de l'économie. Le volume total du fret (routier et ferroviaire) passera donc de 407 à 516 millions de tonnes entre 2010 et 2030; les prestations de transport sur la même période passeront de 27 à 33 milliards de tonnes-kilomètres.

En 2030, le tonnage de marchandises transportées par route et par rail aura augmenté de 25 % par rapport à 2010, le volume et les prestations de transport augmentant au même rythme (+ 25 % chacun), quoique la croissance du fret ferroviaire soit plus dynamique.

Entre 2010 et 2030, le volume du transport routier de marchandises (poids lourds et véhicules utilitaires légers) passera de 349 à 441 millions de tonnes (+26 %); la prestation correspondante de transport de marchandises passera de 17 à 21 milliards de tonnes-km (+23 %).

Le volume du transport ferroviaire de marchandises (transport par wagons complets, transport combiné non accompagné) passera de 56 à 72 millions de tonnes (+28 %) entre 2010 et 2030; les prestations de transport passeront de 9 à 12 milliards de tonnes-kilomètres (+33 %).

Augmentation des transports de conteneurs et de marchandises de détail

Le perfectionnement et la restructuration des services est une conséquence de l'évolution structurelle du marché du transport de marchandises en Suisse. En raison de la migration partielle de l'industrie lourde hors de Suisse, les transports qui étaient traditionnellement effectués principalement par chemin de fer n'ont plus lieu. En revanche, la mondialisation croissante des marchés accroît la part du fret d'outre-mer transporté par conteneurs. Avec le développement des ports maritimes du nord (Rotterdam et Anvers, par exemple) et du sud (surtout Gênes et Marseille) et la tendance aux porte-conteneurs de plus grande taille, l'importance du trafic dans l'arrière-pays de ces ports ne cesse de croître. Sur le marché continental, l'optimisation des flux de marchandises et de l'entreposage ainsi que le renforcement du secteur des services réduisent la taille des lots de transport dans la desserte fine, tandis que les exigences de flexibilité et de livraison juste à temps augmentent.

Les exigences clients en matière de services logistiques évoluent.

Les entreprises de logistique doivent offrir de nouveaux produits et une meilleure qualité dans un environnement concurrentiel afin de garder leurs clients dont les besoins changent. Pour de nombreux transports, les marchandises sont d'abord collectées (parcours initial), puis transportées ensemble sur une grande partie de l'itinéraire (groupage) et enfin distribuées à divers clients (parcours final). Dans le même temps, on observe une tendance à une réduction de la taille des lots de transport. Les chargeurs, qui commandent le transport de marchandises, exigent de plus en plus souvent que les entreprises de logistique et de transport fournissent également des services supplémentaires à valeur ajoutée tels que l'entreposage, la préparation de lots et l'étiquetage.

1 Office fédéral du développement territorial (ARE) (Ed.) (2016): Perspectives du transport suisse de voyageurs et de marchandises jusqu'en 2040 - Rapport principal. Disponible à l'adresse: www.are.admin.ch > Développement et aménagement du territoire > Bases et données > Publications > Perspectives d'évolution du transport 2040 (au 12.02.2018).

2 Office fédéral de la statistique: Scénarios de l'évolution de la population en Suisse 2015-2045, Neuchâtel 2015

3 Perspectives d'évolution du transport 2040 - Rapport principal, 2016, Berne. Disponible sur Internet à l'adresse suivante : www.are.admin.ch

1.1.2 Absorber la croissance grâce à des innovations dans le transport de marchandises

En raison de la croissance soutenue et de la capacité limitée de l'infrastructure, le marché du transport de marchandises est constamment à la recherche de nouvelles façons de transporter les marchandises de manière efficace et efficiente.

La loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises (LTM)[4], entièrement révisée, vise à promouvoir le développement durable du fret ferroviaire en Suisse. Les différentes mesures prises ou à prendre sur la base de la LTM devraient conduire à des gains d'efficience significatifs et donc à des offres attrayantes dans le fret ferroviaire.

Les entreprises du marché du transport de marchandises doivent relever les défis de l'évolution nationale et internationale du marché et de son environnement. Il est déjà possible, avec les solutions techniques actuelles, de mettre en œuvre des innovations techniques qui conduisent à une amélioration de l'efficience. Du point de vue des associations professionnelles et de l'Office fédéral des transports (OFT), les innovations suivantes sont au premier plan et sont soutenues par la Confédération sous forme de contributions d'investissement en faveur des innovations techniques du transport ferroviaire de marchandises[5]:

- attelage automatique: les travaux d'attelage manuels en gare de triage ou de formation et sur les voies de raccordement ne sont plus nécessaires;
- essai automatique d'efficacité du frein et transmission automatique des données d'exploitation du train: le contrôle physique au départ est simplifié;
- automatisation (partielle) du fret de proximité (« dernier kilomètre »): les voies de raccordement sont exploitées à l'aide de locomotives de manœuvre semi-autonomes.

De surcroît, il faut améliorer les conditions d'organisation et d'entreprise afin de pouvoir mieux faire face aux défis liés aux innovations techniques, en prenant les aspects suivants en compte:

- intégration de la chaîne logistique: les innovations techniques commencent aux différents maillons de la chaîne logistique et requièrent que les différents acteurs investissent et s'adaptent aux nouveaux processus de production; la coordination entre les différents acteurs et points de la filière doit être optimisée;
- capacité d'investissement: sans volonté d'investissement, les innovations techniques resteraient lettre morte; il faut aussi une coordination fiable des acteurs du secteur, qui assure autant que possible l'alignement sur les tendances et sur les défis qui y sont associés.

Par ailleurs, d'autres innovations sont en cours d'expérimentation dans le transport de marchandises en Suisse, des drones aux systèmes de transbordement horizontaux, en passant par l'attelage des véhicules de marchandises via wifi (*platooning* ou groupement de rames) et par une logistique urbaine durable.

L'association Cargo sous terrain a développé en 2015 un modèle de système alternatif de transport de marchandises. Son objectif est de proposer une gamme complète de services logistiques de transport couvrant l'ensemble de la filière du fret et comprenant un concept de logistique urbaine, c'est-à-dire de desserte fine urbaine. Cette desserte serait assurée par un système souterrain automatisé de transport de palettes, de conteneurs de colis et de marchandises de détail ou en vrac, y compris le stockage intermédiaire.

1.1.3 Traitement de projets innovants sur le marché du transport de marchandises par la Confédération

La Confédération soutient les innovations pour une Suisse compétitive

L'un des objectifs du Conseil fédéral est de faire en sorte que la Confédération crée un environnement économique optimal à l'intérieur du pays et renforce la compétitivité de la Suisse[6]. L'économie suisse a besoin des meilleures conditions-cadres possibles pour se positionner face à la concurrence internationale et pour assurer la prospérité de la Suisse. L'amélioration de la productivité en Suisse passe par une optimisation des conditions économiques de base et par un allègement des charges administratives. À cette fin, il convient de promouvoir le changement structurel économique et les innovations.

La Confédération ne peut ni ne veut intervenir que modérément sur le marché du transport de marchandises.

Le marché de la logistique est complexe. La demande de transport est déterminée par des facteurs multiples sur lesquels la politique n'a qu'une influence très limitée. Le développement économique général en Suisse et dans ses différentes régions influence significativement la typologie et le volume de la demande de transport. Le comportement de consommation et les filières de production et de transport sont tout aussi décisifs. Une intervention fédérale dans ce domaine déséquilibrerait un marché adapté à la demande et n'aurait donc de sens qu'en cas de défaillance du marché (comme c'est le cas pour la RPLP, par exemple).

Pour ces raisons, la Confédération ne peut ni ne veut intervenir que modérément sur le marché du transport de marchandises. Elle ne contrôlera ce marché et l'interaction des modes de transport de marchandises que dans une mesure restreinte. Par exemple, la Confédération a mandat constitutionnel de veiller à ce que le transport transalpin de marchandises de frontière à frontière s'effectue par le rail (art. 84 de la Constitution [Cst.][7]), ce qui constitue une intervention sur le marché. Mais il s'agit de protéger l'espace alpin des effets négatifs du trafic de transit.

4 RS **742.41**
5 Gemeinsame Absichtserklärung des Cargo Forum Schweiz CFS, mit seinen Mitgliedsverbänden, des Verbands öffentlicher Verkehr VöV und des Bundesamts für Verkehr. *Déclaration d'intention commune de Cargo Forum Suisse CFS, de ses associations membres, de l'Union des transports publics UTP et de l'OFT*. Disponible en allemand sur www.bav.admin.ch > Thèmes de A à Z > Fret ferroviaire > Innovations techniques en fret ferroviaire
6 Message du 27 janvier 2016 sur la planification législative 2015-2019, FF **2016** 981, ici 1038
7 RS **101**

Dans son message du 30 avril 2014 concernant la révision totale de la loi sur le transport de marchandises[8], le Conseil fédéral a déclaré que la Confédération s'attache en premier lieu à créer des conditions-cadre favorables ainsi que les infrastructures nécessaires à une évolution durable du transport de marchandises, ceci afin de permettre un autofinancement des offres. Les instruments de financement ne doivent être complétés que ponctuellement. Ils doivent permettre aux cantons et à la Confédération de piloter le développement du fret ferroviaire de la manière la plus souhaitable, par exemple du point de vue de l'aménagement du territoire. Ce soutien devrait avoir le moins d'impact possible sur les mécanismes d'incitation du marché. Les instruments de financement devraient entrer en jeu lorsque le fonctionnement du marché ne peut plus être tenu pour acquis. Les rendements d'échelle et les effets de réseau peuvent souvent empêcher les nouveaux prestataires d'entrer sur le marché. Cependant, dans ces conditions cadres, les entreprises concernées devraient avoir elles-mêmes le plus grand intérêt à offrir le «bon» produit afin de satisfaire les besoins de transport de l'économie.

1.2 Dispositif proposé: demande de soutien fédéral à Cargo sous terrain (CST)

L'association Cargo sous terrain s'est adressée à la Confédération à propos d'un concept de système alternatif de transport de marchandises en 2015. Elle ne demandait pas de soutien financier, mais d'examiner si la Confédération pourrait aider CST grâce à une procédure uniforme d'approbation des plans (PAP) au niveau fédéral. CST prévoit un tracé souterrain à travers tous les cantons. La PAP comprendrait l'installation souterraine de transport de marchandises, y compris les installations qui y sont directement raccordées. Une PAP de droit fédéral pourrait assurer une mise en œuvre uniforme, étape par étape, du concept CST. L'étude de faisabilité réalisée par CST en 2015 a montré qu'une PAP fédérale est une condition préalable décisive pour la réussite du projet. Cela améliorerait considérablement la durée de réalisation du projet, ce qui augmenterait l'attrait du concept CST pour les investisseurs et garantirait ainsi le financement.

Une procédure d'approbation des plans uniforme pour le transport souterrain de marchandises requiert une base juridique.

La réglementation de l'aménagement du sous-sol relève en principe de la compétence des cantons. C'est ce que le Conseil fédéral a confirmé dans son rapport du 5 décembre 2014 sur l'utilisation du sous-sol en exécution du postulat Riklin[9]. La répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons en ce qui concerne le sous-sol est ainsi maintenue. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime que les dispositions actuelles du Code civil[10] sont suffisantes pour délimiter la propriété privée par rapport au droit public.

Étant donné qu'il n'existe pas de fondement légal d'une PAP de droit fédéral pour les installations de transport souterrain de marchandises, il faut l'instaurer. La nouvelle base crée le cadre juridique du transport souterrain de marchandises. La loi s'applique aux installations de transport souterrain et aux puits, aux installations de stockage et de transbordement en surface, aux autres installations nécessaires à l'exploitation, telles que les cheminées de ventilation (installations) et les véhicules utilisés sur ces installations de transport. Avant de promulguer une telle loi, la Confédération doit toutefois s'assurer que le concept de transport souterrain de marchandises est réalisable et souhaité par le public, les principaux intervenants de la logistique et des transports ainsi que les cantons concernés, et qu'il existe donc un avantage national.

1.3 Le système alternatif de transport de marchandises Cargo sous terrain

CST est un projet initié et organisé par le secteur privé, dans lequel les entreprises de chargement et de transport proposent un nouveau concept de logistique de transport. Il combine les parcours initiaux, principaux et terminaux, y compris un concept de logistique urbaine.

CST fournit des services logistiques aussi bien complets que partiels. Dans le modèle de l'offre logistique complète, un chargeur ou un prestataire de services logistiques achète auprès du prestataire de services global CST une chaîne de services fournis par différents partenaires *(one stop shop)*. Par exemple, pour des services partiels, un client peut également utiliser le transport sur une section entre deux points d'accès. Les points d'accès sont des installations de stockage et de transbordement avec accès à l'installation de transport souterrain de marchandises.

Le concept CST comprend donc une nouvelle infrastructure de transport incluant un concept logistique de transport qui assure l'exploitation. CST est organisée en tant que société de propriétaires et/ou d'exploitation. Afin de vérifier la faisabilité du concept CST, l'Association CST de l'époque a commandé une étude de faisabilité en 2013.

1.3.1 Concept CST pour l'infrastructure de transport

CST prévoit de construire ses propres infrastructures de transport pour la mise en œuvre de son concept. Il s'agit d'un tunnel accessible par des plates-formes ou hubs pour le parcours principal.

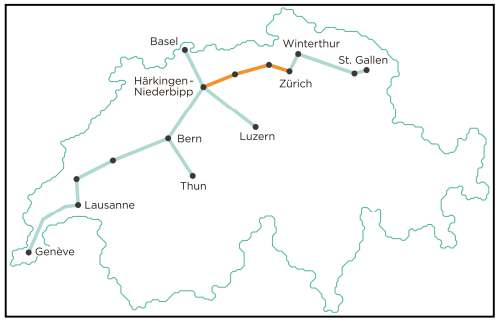
CST prévoit une extension progressive de l'infrastructure sur l'axe est-ouest (Genève–Saint-Gall). En outre, les villes de Bâle, Lucerne et Thoune ont été incluses dans le réseau en raison de leur volume élevé de transport routier de marchandises. La première section, qui sera mise en service en 2030 et coûtera environ 3,4 milliards de francs[11], reliera Zurich à Härkingen/Niederbipp. Elle s'étendra sur 67 kilomètres et comptera une dizaine de hubs. Le tunnel, d'un diamètre intérieur de 6 mètres, passera à une profondeur de 20 à 40 mètres.

L'aménagement complet devrait être achevé en 2050. CST estime les coûts de construction de l'ensemble de l'infrastructure à environ 30 milliards de francs. Le tracé du réseau est planifié de manière à desservir la plupart des principaux sites logistiques.

8 FF **2014** 3687, ici 3740.
9 Rapport du Conseil fédéral du 5 décembre 2014 sur l'utilisation du sous-sol faisant suite au postulat 11.3229 de la Conseillère nationale Kathy Riklin datant du 17 mars 2011, Berne, 5 décembre 2014.
10 RS **210**
11 Montant actuel voir le site Internet de CST : www.cargosousterrain.ch

Finalement, l'ensemble du réseau pourrait s'étendre sur quelque 500 kilomètres. Les étapes ultérieures d'aménagement dépendraient des besoins de l'économie.

Figure 1



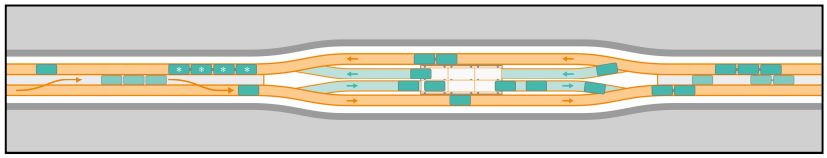
Dans la mesure du possible, CST prévoit d'aménager les hubs sur des zones industrielles et logistiques existantes. L'emplacement exact d'un hub est déterminé en concertation avec les propriétaires fonciers, les autorités cantonales et les collectivités locales. Des pourparlers sont actuellement en cours dans les régions de Zurich-Limmattal, Gäu, Härkingen et Argovie Est et Ouest au sujet d'emplacements potentiels pour les plates-formes.

Dans ses infrastructures de transport, CST offre également la possibilité d'utilisations secondaires telles que les infrastructures électriques et de télécommunications, ce qui peut générer des synergies.

1.3.2 Concept CST pour l'exploitation

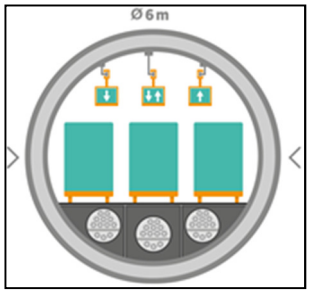
Le tunnel disposera de trois voies: une voie par direction et une voie de service centrale pour l'entretien, les manœuvres d'évitement en cas de véhicules bloqués et le stockage-tampon ou intermédiaire de marchandises et de véhicules. La voie du milieu servira également à la sortie et à la réinsertion d'un véhicule pour le séquençage en marche (création ou réarrangement de compositions) en fonction de la destination et du parcours de distribution.

Figure 2



CST prévoit que l'installation de transport souterrain de marchandises soit exploitée en permanence. Au niveau des hubs, les marchandises (colis, marchandises de détail ou en vrac) sur palette et en conteneur pourront être chargées dans le système ou en être déchargées de manière entièrement automatique grâce à des puits équipés d'ascenseurs. Comme il est d'usage dans le secteur de la logistique pour la distribution fine, les marchandises peuvent contenir une quantité maximale de marchandises dangereuses limitée (par exemple des détergents ou de la pâte combustible pour réchaud), conformément à l'ordonnance du 31 octobre 2012 sur le transport de marchandises dangereuses par chemin de fer et par installation à câbles (RSD)[12] ou à l'ordonnance du 29 novembre 2002 relative au transport des marchandises dangereuses par route (SDR)[13].

Figure 3

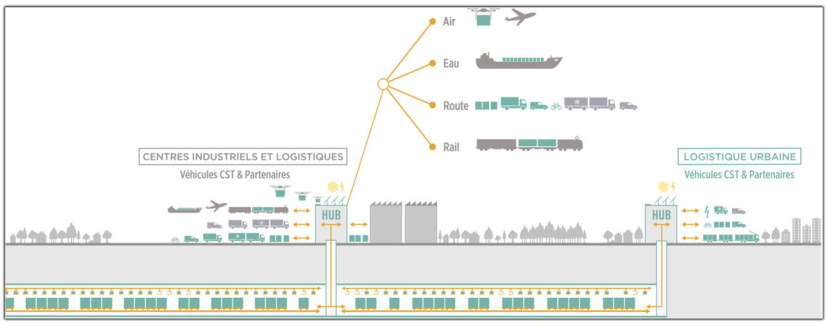


L'installation de transport souterrain de marchandises accueillera des véhicules autonomes sur roues à entraînement électrique propre qui circuleront à une vitesse constante de 30 km/h. Les véhicules seront alimentés en courant par un rail à induction. Ils pourront changer de voie et recevoir jusqu'à deux palettes ou conteneurs de dimensions correspondantes, qui peuvent être réfrigérants si nécessaire. Pour le transport de petites marchandises et de petites quantités, un convoyeur suspendu est prévu dans la voûte du tunnel: il fonctionnera à 60 km/h.

12 RS **742.412**
13 RS **741.621**

Les plates-formes des centres logistiques existants seront équipées d'interfaces automatisées avec tous les modes de transport disponibles sur place. L'interaction de l'ensemble du système, depuis les hubs jusqu'à la livraison dans les villes et en sens inverse, sera assurée par un système de gestion intégré et intelligent.

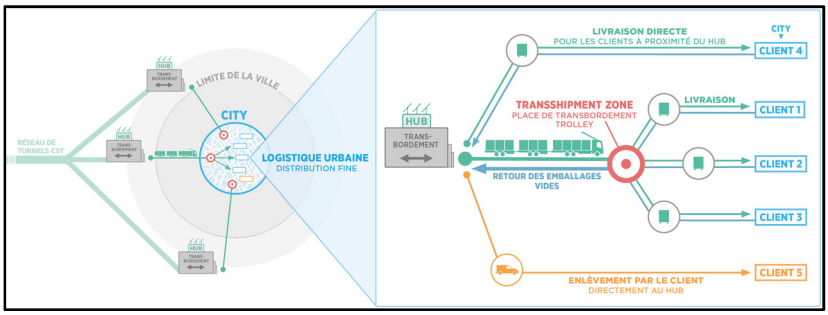
Figure 4



Pour l'utilisation de l'infrastructure CST, la prestation devra être achetée à CST, qui offrira ses services à tous ses clients de manière ouverte et non discriminatoire. Les centres de distribution et de logistique actuels de l'industrie du chargement seront intégrés au système dans la mesure du possible. La condition préalable à cela est une coopération au niveau des hubs qui garantisse l'utilisation par des tiers. Les tiers ne pourront pas transporter leurs propres produits de manière autonome dans le système CST. L'organisation logistique sera du ressort de CST.

Avec un concept de logistique urbaine intégrée, CST entend proposer une solution pour délester les centres urbains. Dans un premier temps, CST envisageait d'utiliser ce concept pour assurer le groupage par transfert des marchandises à des entreprises voisines du secteur. Toutefois, étant donné que les acteurs du marché se font concurrence et qu'il n'y a donc actuellement aucune volonté de regrouper des marchandises ou d'en céder à des voisins, CST adopte désormais une nouvelle approche. CST fournira donc elle-même l'offre de logistique urbaine et utilisera dans une large mesure ses propres véhicules pour la distribution urbaine fine. Les marchandises seront acheminées jusqu'à destination en trajets groupés de véhicules écologiques. En regroupant les flux de marchandises des différents producteurs et chargeurs, CST entend créer avec l'infrastructure de transport prévue les conditions préalables au bon fonctionnement d'une logistique urbaine.

Figure 5



1.3.3 Clients et sponsors

L'offre de CST s'adresse aux groupes de clients suivants: commerce de détail, industrie, prestataires de colis, industrie des matériaux de construction, établissements de traitement des déchets des villes et communes, prestataires de services de traitement des déchets ou de services logistiques. CST s'adresse à une clientèle professionnelle. Les tiers peuvent toujours utiliser l'infrastructure CST par l'intermédiaire des prestataires de services logistiques.

CST étudie divers modèles d'exploitants. Un modèle prévoit que CST sera composée d'une société exploitante et d'une société propriétaire, chacune étant autonome. La société propriétaire met l'installation à disposition et la société exploitante fournit la prestation de service commerciale aux clients. La société propriétaire est responsable de la construction et du financement du système CST. Pour la première phase, jusqu'à l'octroi de l'autorisation de construire, elle met à disposition 100 millions de francs de fonds propres. Un partenariat d'industriels et de logisticiens, d'une part, et d'investisseurs financiers, d'autre part, est prévu pour apporter un large soutien à la société propriétaire. Des fonds supplémentaires provenant d'entrepreneurs généraux et d'investisseurs seront ajoutés pour les phases suivantes, c'est-à-dire la construction de l'installation et la phase d'exploitation et de maintenance. La société exploitante supporte le risque commercial et paie régulièrement une redevance d'utilisation du système CST à la société propriétaire. Elle sera constituée d'un consortium d'entreprises de logistique, d'utilisateurs et d'expéditeurs. Cela garantit que les exigences du marché soient satisfaites et qu'une offre compétitive et orientée client soit disponible.

1.3.4 Demande et impact

CST a terminé son étude de faisabilité[14] en 2015. L'étude était dirigée par CSD INGENIEURE AG, avec le concours de la codirection de programme ecos AG. Cette dernière était spécialement responsable de l'optimisation des coûts et des potentiels ainsi que du plan d'affaires. Le travail de projet a été soutenu de manière décisive par d'autres partenaires de compétence[15]. L'étude de faisabilité montre qu'à la date de mise en service de la première section en 2030, la demande de services de transport de CST atteindra environ 330 millions de tonnes-kilomètres dans le réseau de tunnels et 90 millions de tonnes-kilomètres supplémentaires en logistique urbaine. CST s'attend à ce que cela contribue à l'élimination des goulets d'étranglement sur l'autoroute A1 aux heures de pointe. Selon l'étude de faisabilité, CST entraînerait un lissage ou un déplacement de la charge et une réduction du transport routier de marchandises lourdes allant jusqu'à 20 % pour la première section (et à environ 40 % après aménagement complet). En outre, le regroupement et la coordination des itinéraires de livraison et de ramassage pourraient réduire les trajets de logistique urbaine d'environ 30 %[16] si les acteurs du marché acceptaient de reprendre également les marchandises des entreprises voisines du même secteur. CST est en train de déterminer quelle serait l'ampleur de la réduction si elle assurait elle-même la distribution fine avec ses propres véhicules. Pour le transport ferroviaire de marchandises, CST s'attend à ce que la première section entraîne un délestage de plus de 2 %.

CST a fait réaliser une analyse du cycle de vie (ACV) de son projet[17]. Sur la base des estimations du potentiel de transfert du système CST, un système de référence a été défini qui fournirait les mêmes prestations de transport que le système CST, à savoir 90 % par route[18] et 10 % par rail. Selon l'ACV, l'écobilan du système CST en termes d'émissions de CO_2 est nettement meilleur que le système de référence. Le scénario de référence défini pour le système rail-route fait état d'environ 57 000 tonnes d'équivalent CO_2 par an, tandis que le système CST, avec une consommation d'électricité dans la moyenne suisse et des véhicules marchandises Euro 6, fait état d'environ 36 000 tonnes d'équivalent CO_2 par an. Grâce à l'utilisation de courant certifié, les émissions du système CST en phase d'exploitation peuvent encore être fortement réduites jusqu'à 18 000 tonnes d'équivalent CO_2 par an. Une amélioration significative peut également être obtenue si la distribution fine des marchandises est assurée par des véhicules électriques. Dans ce cas, le bilan CO_2 selon CST ne serait plus que d'environ 10 500 tonnes d'équivalent CO_2 par an par rapport au système de référence, et ce, également dans l'hypothèse où les véhicules de transport de marchandises électriques circuleraient partout à l'avenir. Les énergies renouvelables sont ancrées dans le concept et le plan d'affaires de CST.

Étant donné que la plupart des plates-formes (hubs) seront combinées avec des centres logistiques actuels, l'étude de faisabilité de CST montre qu'il n'y aura pas de nouvelle consommation importante de terrains en surface. CST estime en outre qu'il faut moins d'espace dans les centres logistiques pour l'approvisionnement et le stockage, car l'installation de transport souterrain de marchandises peut être utilisée à cette fin.

1.4 Garantir l'utilité générale du concept CST

Avant que la Confédération puisse élaborer une base juridique pour le transport souterrain de marchandises, il faut prouver la faisabilité d'un concept tel que CST, son intérêt général et le soutien des acteurs concernés. Dans un premier temps, le Conseil fédéral a donc fait examiner l'étude de faisabilité du CST par un groupe d'experts indépendant. Celui-ci a été chargé d'examiner l'étude de faisabilité du concept CST du point de vue de son impact sur l'économie et sur les transports nationaux[19]. Grâce à cette expertise, il est possible de mieux évaluer les avantages généraux du concept CST ainsi que ses effets.

1.4.1 Examen de l'étude de faisabilité du concept CST

Les principes de l'étude de faisabilité ont une grande qualité méthodologique.

Selon l'expertise de la Confédération, CST a fondé son étude de faisabilité sur les quantités disponibles aujourd'hui pour le transport de marchandises et l'a complétée par des informations entrepreneuriales et des hypothèses sur d'éventuels potentiels non spécifiques. L'expertise laisse à CST le soin de déterminer dans quelle mesure ce potentiel supplémentaire – comme l'augmentation du volume de marchandises transportées sur palettes, l'ajout de groupes de produits supplémentaires ou l'augmentation de la demande induite par l'offre – peut effectivement être exploité. En effet, le groupe d'experts ne dispose pas d'informations entrepreneuriales.

Les prévisions de la demande sont plausibles, mais ne peuvent être prouvées statistiquement qu'en partie.

La condition préalable au calcul des effets prévus par CST est une coopération organisationnelle entièrement nouvelle entre les acteurs de la logistique, qui reste encore à initier et à mettre en œuvre. En outre, le potentiel attendu par CST doit être pleinement exploité afin de répondre à la demande identifiée par CST. Pour la première section, l'expertise atteste que seuls 38 % des tonnages ou 35 % des services de transport de la demande calculée par CST sont statistiquement vérifiés.

14 L'étude de faisabilité n'est pas accessible au public parce qu'elle contient des données d'exploitation sensibles. Cependant, l'étude «Aspects macroéconomiques et répercussions du projet Cargo Sous Terrain (CST)», Infras, OFT (éd.) (2016) fournit les informations pertinentes pour la Confédération. Disponible en allemand avec résumé en français sur: www.bav.admin.ch > Actualités > Communiqués de presse > Tous (24.11.2016) > Le Conseil fédéral décide de la suite à donner au projet « Cargo sous terrain » > Documents (au 12.02.2018).

15 BKS AG, CodX AG, Georg Utz, Loglay AG, LTW Intralogistics, PwC, Rapp Trans AG, SEW Eurodrive, Swisscom AG, swisslog et 7XS

16 Calculé par CST pour la ville de Zurich. Pour les autres grandes villes, les effets sur le trafic n'ont pas encore été analysés en détail.

17 par la société Quantis

18 Hypothèse: Véhicules marchandises diesel Euro 6 dans le cas de référence

19 OFT (éd.) (2016): «Aspects macroéconomiques et répercussions du projet Cargo Sous Terrain (CST)», Infras, fournit les informations pertinentes pour la Confédération. Disponible en allemand avec résumé en français sur : www.bav.admin.ch > Actualités > Communiqués de presse > Tous (24.11.2016) > Le Conseil fédéral décide de la suite à donner au projet «Cargo sous terrain» > Documents (au 12.02.2018).

Réduction du nombre total de trajets par regroupement des trajets dans la logistique urbaine

Selon CST, le nouveau concept de logistique urbaine entraînera une réduction du trafic en zone urbaine (surtout dans la ville de Zurich pour la 1re étape) en termes de kilomètres parcourus sur l'ensemble du réseau. Pour la première section de logistique urbaine dans les villes raccordées, CST prévoit des économies d'environ 30 % du volume sur les parcours initiaux et terminaux grâce à une meilleure utilisation des capacités. Toutefois, cet objectif ne peut être atteint que si les acteurs du marché sont prêts à transporter des marchandises provenant d'industries voisines. CST ne perçoit pas cette volonté actuellement et propose donc une nouvelle solution: assurer elle-même le service de logistique urbaine. Le groupe d'experts ne peut donc guère confirmer le chiffre de 30 % sans une connaissance approfondie des systèmes de distribution actuels et du concept de logistique urbaine prévu. Il faut reconnaître que le regroupement des trajets nécessaires à la logistique urbaine entraînera également une réduction du nombre total de trajets. Mais la condition préalable est une organisation entièrement nouvelle de la logistique urbaine par rapport à aujourd'hui.

La plus grande partie de la demande CST est transférée de la route.

Le groupe d'experts indépendants estime que l'impact estimé par CST sur la répartition modale est réaliste. On s'attend à ce qu'avec la mise en service de la première section en 2030, 90 % de la demande du CST soit transférée du transport routier au transport souterrain de marchandises. Selon l'expertise, l'effet de délestage sur la route, que CST estime à une réduction de 20 % du fret sur les routes nationales, ne se matérialisera que si le potentiel de la demande est exploité. CST estime que la première section atteindra 300 millions de tonnes-kilomètres. Les modélisations du groupe d'experts indépendants aboutissent à un délestage maximal du trafic de 10 % aux heures de pointe. Les engorgements actuels sur la route, que CST entend éliminer par son concept, ne seront pas éliminés.

Après l'aménagement complet, CST s'attend à une réduction du nombre de véhicules-kilomètres autour des hubs. Toutefois, selon le groupe d'experts indépendants, cela ne sera le cas que si des synergies (utilisation collective, stockage tampon et entreposage) sont exploitées. Cette utilisation partagée des hubs recèle un potentiel de succès crucial. Des effets positifs se manifesteraient en particulier dans les zones urbaines et pourraient ainsi réduire le risque de congestion. Au cours de l'aménagement par étapes, il faut généralement s'attendre à ce qu'il y ait davantage de trafic autour des hubs et en particulier autour des hubs de départ et d'arrivée de l'installation de transport de marchandises.

L'analyse du trafic effectuée par le groupe d'experts montre que l'impact sur le fret ferroviaire serait en principe assez faible, surtout si la deuxième étape n'est pas mise en œuvre. Toutefois, CST pourrait concurrencer d'importants potentiels de marché et des options de développement, en particulier la création d'un système de lignes de transport combiné vers les villes (par ex. l'axe Olten–Limmattal–Zurich). L'impact sur le trafic par wagons complets isolés est considéré comme plutôt faible tant que le système n'est pas déployé sur tout le territoire. Le transfert de marchandises de détail affaiblit la rentabilité du trafic par wagons complets isolés. En dernière extrémité, il pourrait mettre le système en danger et ne plus générer une demande suffisante une fois qu'il aura été complètement étendu et que tout le potentiel de trafic prévu de la CST aura été réalisé: il devrait alors subir des ajustements importants (redimensionnement supplémentaire, nouvelles offres).

Les avantages directs du concept CST profitent directement au secteurs de la logistique et de la construction.

Selon les experts, les effets économiques sont particulièrement positifs si l'on tient compte de l'effet de valeur ajoutée des investissements. La plus grande partie de cette somme ira aux investisseurs, aux utilisateurs directs du secteur logistique et à l'industrie de la construction. Le bilan économique pour le secteur public et la collectivité est positif, à condition que tout le potentiel de transport puisse être exploité. Or d'après l'expertise, ces chiffres ne peuvent être étayés statistiquement qu'à hauteur d'environ 35 %. La fiabilité des transports urgents est sans doute susceptible d'être améliorée, mais le groupe d'experts indépendants ne pense pas que les coûts de transport puissent être réduits. D'autre part, il part du principe que l'utilisation du sous-sol et l'organisation des hubs permettent d'économiser de l'espace logistique en surface. Selon l'expertise, 1 à 2 hectares par hub peuvent être mis à disposition pour des usages alternatifs en fonction du développement des hubs. Cela peut être particulièrement pertinent dans les zones urbaines.

Impact positif possible sur l'écobilan et sur l'utilisation des sols

Le groupe d'experts explique que le bilan environnemental du concept CST est positif lorsque le potentiel de trafic prévu peut être effectivement exploité et que des certificats environnementaux sont achetés pour la consommation supplémentaire d'électricité. Toutefois, si le transport de marchandises et la desserte fine sont effectués dans le système de référence à l'aide de véhicules fonctionnant à l'électricité certifiée, les émissions totales sont également réduites de manière significative à environ 10 500 tonnes d'équivalent CO_2 par an, de sorte que les différences entre les deux systèmes deviennent beaucoup plus faibles. En économie territoriale, un effet positif est également possible si la productivité surfacique peut être augmentée grâce à l'exploitation souterraine et si l'on peut économiser l'espace des centres logistiques en surface. Toutefois, comme cela a déjà été expliqué, le potentiel de trafic prévu par CST ne peut être prouvé de manière fiable selon le groupe d'experts indépendants.

1.4.2 Vérification de la faisabilité du concept CST

Les cantons concernés doivent donner leur accord à la mise en œuvre du concept CST.

Comme l'indique le ch. 1.4.1, la vérification de l'étude de faisabilité par des experts indépendants a attesté un bénéfice légèrement positif pour la collectivité. Pour la Confédération, les résultats tout de même différents concernant les effets d'allègement

du concept CST et les répercussions sur les transports, l'espace et l'environnement ont montré que le point de vue des investisseurs du secteur privé et celui de l'économie du secteur public s'opposent.

La Confédération est disposée à soutenir des projets innovants du secteur privé s'ils bénéficient à la collectivité ou aux cantons/régions. Sur la base des données actuelles, cependant, seuls 35 % environ des prestations de transport déclarés du concept CST peuvent être statistiquement vérifiés pour la Confédération. On ne peut donc pas présumer un effet de transfert majeur. Toutefois, il faut tenir compte du fait que le concept CST peut présenter un bilan environnemental positif et des effets d'économie territoriale puisque l'exploitation souterraine accroît la productivité surfacique. De plus, en décidant d'investir sur la base du plan d'affaires CST, fondé entre autres sur les prévisions de la demande et sur le commerce, les investisseurs actuels ont confirmé de leur point de vue le potentiel du concept CST.

Etant donné que le nouveau système de transport aurait un impact sur les flux de trafic d'aujourd'hui et que les futurs hubs généreraient du trafic d'approvisionnement et de livraison, il est essentiel pour la Confédération que les cantons concernés approuvent la mise en œuvre du concept CST, d'autant plus que les cantons et leurs régions pourraient également bénéficier de ce système.

Les investisseurs doivent réaffirmer la rentabilité du concept CST.

La Confédération exclut toute participation financière au CST. Les intervenants concernés doivent démontrer et exprimer, le cas échéant, que CST présente un intérêt pour les investisseurs et pour le marché en tant que système alternatif de transport de marchandises. Pour la Confédération, il faut garantir que CST dispose d'une forme juridique appropriée et des contributions d'investissement nécessaires au moment de l'étude de projet et de l'autorisation de construire.

CST doit être soutenu par les principaux acteurs des secteurs de la logistique et du transport.

Le concept CST, et en particulier le concept de logistique urbaine prévu, aurait des répercussions fondamentales sur le marché actuel du transport de marchandises en Suisse. Le Conseil fédéral ne peut pas juger si le secteur privé voit un avantage à réaliser CST. Il est donc important pour la Confédération que CST bénéficie de l'appui du secteur. En outre, il est essentiel pour la Confédération que le système CST soit accessible à tous et que tous les clients puissent utiliser l'offre aux mêmes conditions.

1.4.3 Conditions à remplir par CST

Le 23 novembre 2016, le Conseil fédéral a décidé que CST doit démontrer, sur la base des conditions ci-après, si le système bénéficie du soutien nécessaire:

a. l'association CST sera transformée en société anonyme;
b. CST démontre que le système est soutenu par le secteur avec la participation des acteurs-clés de la logistique et du transport et montre comment ces deux économies doivent être progressivement réorganisées dans le cadre de la mise en œuvre de CST;
c. les responsables de CST s'engagent de manière contraignante à fournir à la société anonyme les moyens financiers nécessaires à l'étude de projet et à l'obtention de l'autorisation de construire (au moins 100 millions de francs);
d. les cantons concernés par la première section (ZH, AG, SO) acceptent la mise en œuvre de CST et intègrent le projet dans leur planification régionale des transports;
e. l'accès au système CST sera non discriminatoire;
f. la Confédération ne soutient pas financièrement le projet.

Les conditions fixées à l'époque par le Conseil fédéral visent à garantir que le projet soit soutenu par les principaux acteurs de la logistique et des transports, que les moyens financiers soient disponibles et que les cantons concernés par la première section donnent leur accord à la mise en œuvre de CST.

1.4.4 Une consultation pour montrer l'appui des parties prenantes en faveur de CST

Le 23 janvier 2018, CST a remis au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) le dossier dans lequel la société anonyme explique comment les conditions fixées par le Conseil fédéral sont remplies. Le 28 septembre 2018, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de l'examen dudit dossier. Le Conseil fédéral ne peut pas encore en conclure que CST remplit toutes les conditions fixées en 2016. Néanmoins, il a demandé que soit élaboré un projet à mettre en consultation en vue d'une loi fédérale sur le transport souterrain de marchandises. Il a également demandé à CST de réunir pleinement ces conditions pour la fin de la procédure de consultation. Il attend des initiateurs qu'ils renforcent encore l'engagement du secteur et des investisseurs suisses dans l'actionnariat, ceci également afin d'assurer des garanties financières pour le projet. Ce faisant, CST doit tenir compte du fait que les travaux en exécution du postulat Bischof (18.3376) et de la motion Rieder (18.3021) ainsi que sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Badran (16.498) ont commencé: ils ont pour objet la protection des infrastructures stratégiques contre les prises de contrôle étrangères. Il est donc recommandé que CST garantisse que la majorité de ses actionnaires soient des sociétés suisses, non seulement afin que les conditions soient réunies, mais aussi pour toute la phase de réalisation et pour l'exploitation de CST. Ainsi, CST sera préparé à tout changement des conditions-cadres et prêt pour l'avenir. Dans l'éventualité de nouvelles règles de ce type, le projet ne serait pas compromis.

L'objectif de la consultation est de montrer si le projet CST obtient le soutien des principaux acteurs politiques et économiques. Sur la base des résultats de la consultation et de la poursuite des travaux de CST, le Conseil fédéral pourra évaluer plus précisément le soutien apporté au projet et il décidera ensuite s'il souhaite continuer à soutenir le projet et promulguer une base juridique.

1.5 Lien avec le programme de la législature et avec les stratégies de la Confédération

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de législature 2015 à 2019[20] ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de législature 2015 à 2019[21].

Le 23 novembre 2016, le Conseil fédéral a pris connaissance de l'état d'avancement du projet Cargo sous terrain. Le 28 septembre 2018, les conditions imposées à CST étant réunies, le Conseil fédéral a décidé d'élaborer un projet à mettre en consultation.

La proposition s'inscrit dans la stratégie du Conseil fédéral visant à ce que la Confédération crée un environnement économique optimal à l'intérieur du pays et renforce la compétitivité de la Suisse (objectif 2). La proposition soutient également l'objectif de maintenir la Suisse à la pointe de la formation, de la recherche et de l'innovation et de mieux exploiter le potentiel de sa force de travail.

1.6 Classement d'interventions parlementaires

Le projet de loi ne répond à aucune intervention parlementaire.

2 Résultats de la procédure de consultation

À rédiger après la consultation.

3 Comparaison juridique

Il n'existe pas dans d'autres pays européens de prescription juridique comparable qui assure la réalisation du transport souterrain de marchandises.

4 Grandes lignes du projet

4.1 Dispositif proposé

4.1.1 Objectif de la proposition: Assurer une procédure légère et efficace

Procédure d'approbation des plans uniforme au niveau fédéral et prise en compte du transport souterrain de marchandises dans un nouveau plan sectoriel

L'objectif de la proposition est de réglementer le cadre juridique de la construction et de l'exploitation d'installations de transport de marchandises en grande partie souterraines et intercantonales, ainsi que l'exploitation des véhicules sur ces installations. Une procédure uniforme d'approbation des plans de droit fédéral est prévue à cet effet. Les installations de transport souterrain de marchandises et les installations qui y sont directement raccordées sont donc soumises à la procédure d'approbation des plans.

La Confédération prévoit d'inclure les installations de transport souterrain de marchandises dans le Plan sectoriel des transports en tant que partie séparée et d'agir ainsi comme organe de coordination entre les cantons. L'objectif est d'assurer le bon déroulement de la planification et de l'approbation de la première section d'une telle installation de transport souterrain de marchandises selon le concept du CST et de coordonner la mise en œuvre entre les différents cantons.

Aucun financement fédéral pour le système de transport de marchandises de CST

CST ne cherche pas à obtenir de soutien financier du gouvernement fédéral. Il veut être un projet autofinancé, soutenu par l'économie. Il s'oriente sur la demande du marché. Une influence politique sur le projet, suivant les règles imposées, pourrait en modifier la rentabilité et en compromettre ainsi fondamentalement la réalisation.

Pour sa part, la Confédération ne voit pas la nécessité de soutenir financièrement la construction et l'exploitation d'installations pour le transport souterrain de marchandises. D'autant plus qu'il n'a pas été possible de prouver statistiquement que la réalisation du projet pourrait générer un avantage important pour la collectivité. En revanche, la Confédération entend assumer les rôles d'autorité d'approbation des plans et de surveillance, et soutenir le projet au moyen d'un cadre juridique approprié s'il bénéficie de l'appui nécessaire en Suisse et si les cantons voient un avantage dans ce nouveau système de transport de marchandises.

Reprise de réglementations éprouvées

Le futur acte normatif s'inspire autant que possible de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)[22], ce qui présente l'avantage de pouvoir appliquer des réglementations et des procédures en vigueur et qui ont fait leurs preuves. La base constitutionnelle de la construction et de l'exploitation d'installations de transport souterrain de marchandises est formée des art. 81 (transports publics) et 87 (chemins de fer et autres moyens de transport) Cst., voir ch. 7.1.

[20] FF **2016** 981
[21] FF **2016** 4999
[22] RS **742.101**

4.1.2 Loi de portée générale

Le projet de loi présenté n'est pas conçu comme une loi spéciale pour le CST, comme c'est le cas par exemple pour CFF SA. Il s'agit d'une loi générale sur le transport souterrain de marchandises entre cantons. En garantissant que l'exploitant accorde à tous les clients un accès non discriminatoire aux services de transport offerts, les services de CST sont ouverts à tous. Cela permet également de s'assurer que différents systèmes de transport souterrain de marchandises ne fonctionnent pas en parallèle les uns par rapport aux autres. La Confédération n'exclut toutefois pas qu'un autre constructeur puisse mettre en place un système de transport souterrain de marchandises sur un autre site en Suisse. Dans ce cas, il sera garanti que ces systèmes soient compatibles à l'avenir. La Confédération pourra le contrôler sur la base de cet acte normatif et en coordination avec le nouveau plan sectoriel pour le transport souterrain de marchandises.

4.1.3 Procédure d'approbation des plans (PAP) uniforme

La procédure d'approbation des plans d'une installation de transport souterrain de marchandises se fonde sur la procédure d'approbation des plans prévue par la LCdF.

La procédure d'approbation des plans (PAP) proposée est largement basée sur celle de la LCdF. Le projet de loi se fonde sur le droit existant. Les futurs processus et responsabilités sont donc connus et l'implication des cantons est assurée.

La procédure prévoit que l'OFT sera l'autorité compétente pour l'octroi des approbations. Toutes les autorisations exigées par la loi fédérale sont accordées avec l'approbation des plans. Celle-ci n'est accordée que si aucun intérêt public essentiel ne s'y oppose, notamment en matière de sécurité, d'aménagement du territoire, de protection de la nature, du patrimoine culturel ou de l'environnement. L'intérêt public de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement inclut également le regroupement des infrastructures (par ex. les conduites électriques). L'entreprise devra donc prouver, dans le cadre de la demande d'autorisation de construire, qu'elle a suffisamment examiné le regroupement avec d'autres infrastructures. Les installations à approuver comprennent les installations de chantiers et de desserte de chantier associées à la construction et à l'exploitation, ainsi que les sites de recyclage et de stockage des déblais et des matériaux excavés et les installations qui sont étroitement liées, en termes d'espace et de fonction, à l'installation prévue.

L'approbation des plans concerne l'installation de transport souterrain de marchandises, y compris les installations directement raccordées.

La PAP concerne les installations servant entièrement ou principalement au transport souterrain de marchandises. L'espace public commence à la limite de la parcelle de l'installation de stockage et de transbordement en surface. C'est là que commence la responsabilité cantonale et éventuellement communale, notamment en matière de desserte sur les terrains publics. Les intérêts et les droits des cantons concernés sont pris en compte dans les procédures d'approbation des plans et des plans sectoriels. La construction et la transformation de bâtiments et d'installations qui ne servent pas entièrement ou principalement à la construction et à l'exploitation d'installations de transport souterrain de marchandises restent soumises au droit cantonal.

Figure 6

La première étape d'une véritable PAP est la mise à l'enquête publique des plans dans les communes et les cantons. Pendant une période de 30 jours, les personnes concernées ont la possibilité de faire opposition à ces plans auprès de l'OFT. En tant qu'autorité d'approbation compétente, l'OFT, en collaboration avec l'entreprise et les opposants, recherche des solutions si les objections sont fondées. Il assure également la liaison avec les autorités fédérales et cantonales pour veiller à ce que les intérêts des transports, de la protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la protection du patrimoine culturel, etc. soient pris en compte. En l'absence d'accord, c'est l'OFT qui tranche. Les parties à la procédure peuvent, dans un délai de 30 jours, former un recours devant le Tribunal administratif fédéral contre la décision d'approbation des plans de l'OFT.

La procédure d'approbation des plans favorise la mise en œuvre en temps utile des installations de transport souterrain de marchandises.

Le transport souterrain de marchandises selon le concept CST est un système intercantonal. Si la Confédération ne prévoyait pas une PAP uniforme, CST ou une autre entreprise devrait obtenir des autorisations de tous les cantons concernés pour mettre en œuvre un tel projet (cf. ch. 1.4.3.1). Cette démarche prendrait plus de temps et augmenterait considérablement le coût de construction de l'installation de transport souterrain de marchandises, ce qui prolongerait et renchérirait le processus de mise en œuvre. Dans le cas de CST, il y aurait un risque que les investisseurs retirent les fonds promis parce que la mise en œuvre ne pourrait pas être effectuée dans les délais prévus, ce qui rendrait probablement impossible la réalisation du projet.

Une procédure uniforme d'approbation des plans assure un développement coordonné.

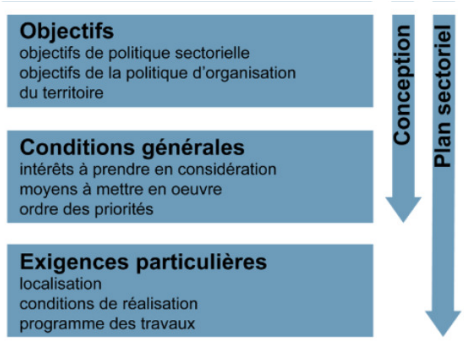
La gestion au moyen d'une PAP de droit fédéral permet de garantir que les intérêts de toute la Suisse soient pris en compte dans ce projet. En outre, la mise en œuvre d'un transport souterrain de marchandises peut être facilitée par une procédure uniforme à l'échelle nationale.

Il convient toutefois de noter que pour une PAP au niveau fédéral et pour la coordination dans le plan sectoriel, une collaboration étroite entre les concepteurs pour le transport souterrain de marchandises et les cantons concernés est absolument indispensable. Un PAP n'est réalisée que lorsque les emplacements et les tracés appropriés au système ont été définis dans les plans directeurs cantonaux. Si les cantons n'ont pas défini les périmètres et corridors zones de planification dans le plan sectoriel dans un délai fixé par le Conseil fédéral, le projet de loi prévoit que l'OFT peut accorder l'approbation des plans sur la base d'une coordination réglée dans le plan sectoriel.

4.1.4 Plan sectoriel pour le transport souterrain de marchandises

Les concepts et les plans sectoriels visés à l'art. 13 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)[23] sont les instruments centraux de l'aménagement du territoire de la Confédération. Les plans sectoriels et les conceptions sont contraignants pour les autorités.

Figure 7



Au cours des débats sur le CST, il est apparu clairement que la mise en œuvre d'une procédure de plan sectoriel pour le transport souterrain de marchandises était nécessaire et correcte. La coordination nécessaire de l'aménagement du territoire entre la Confédération, les cantons et le concepteur est ainsi assurée.

Un nouveau plan sectoriel pour le transport souterrain de marchandises (SUG) sera ainsi élaboré. En termes de contenu, il est prévu de concevoir le SUG comme une partie indépendante de mise en œuvre du Plan sectoriel des transports, qui ne devrait ni être intégrée dans les plans sectoriels existants, parties Infrastructure route ou rail, ni faire partie de la conception relative au transport ferroviaire de marchandises conformément à l'art. 3 LTM[24]. Cette solution permet d'adapter le SUG aux besoins spécifiques du transport souterrain de marchandises.

Le SUG définit les espaces appropriés pour le tracé (corridor de planification) et pour les installations (périmètre de planification). Dans le cadre de la procédure du plan directeur, les cantons définissent les emplacements pour les installations et les tracés exacts dans ces zones et les intègrent dans leur plan directeur cantonal. Les plans directeurs cantonaux doivent être coordonnés entre eux selon l'art. 7, al. 1, LAT et, le cas échéant, une procédure de conciliation peut être effectuée conformément à l'art. 12 LAT. Il est prévu que la Confédération puisse, par exemple, fixer des délais pour la détermination des installations et des tracés dans le plan directeur cantonal. À l'heure actuelle, on suppose qu'il faut environ trois ans à partir de la coordination réglée des zones appropriées dans le plan sectoriel jusqu'à l'indication dans le plan directeur cantonal. En outre, il est précisé que la Confédération peut déterminer le tracé dans le plan sectoriel si un canton ne l'a pas fait dans le délai fixé.

A l'heure actuelle, les périmètres de planification pour la suite de la planification des installations ne sont pas fixés définitivement. Le SUG contient donc les périmètres de planification à titre de résultat intermédiaire. Ils correspondront, *mutatis mutandis*, approximativement aux zones d'aménagement visées à l'art. 1*c* de l'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans d'installations électriques (OPIE)[25] telle qu'utilisée dans le Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité. La suite de la planification aura lieu dans le plan directeur cantonal. Cette solution tient compte du fait que CST n'a pas encore négocié les installations avec les propriétaires privés et qu'un optimum doit encore être trouvé entre leur disponibilité et les intérêts des cantons et des communes en matière d'aménagement du territoire et de transport. Cela signifie que le corridor de planification ne peut donc actuellement être défini qu'à titre de résultat intermédiaire. Les lignes de sous-sol doivent moins tenir compte de la propriété foncière car les installations de transport doivent se trouver à une profondeur d'au moins 20 mètres. En revanche, les aspects hydrologiques et géologiques ainsi que les infrastructures existantes dans le sol doivent être pris en compte. Dès que CST aura remis des documents plus concrets, ceux-ci seront évalués de sorte que les zones appropriées pour les installations aussi bien que les tracés pourront être soumis sous forme de coordination réglée.

Afin de rendre plus visible la planification de la mise en œuvre du CST et de permettre au processus législatif de se dérouler parallèlement à la procédure du plan sectoriel, les cantons seront consultés sur le projet de plan sectoriel.

Dans le cadre de la procédure du plan sectoriel, les cantons concernés par la première phase du projet de construction ont proposé, dans le cadre de la collaboration prévue à l'art. 18 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire

23 RS **700**
24 RS **742.41**
25 RS **734.25**

(OAT)[26], de déléguer à la Confédération, si nécessaire, la compétence de déterminer les sites des installations et le tracé correspondant des installations de transport (voir catalogue des questions sur le projet de consultation). Toutefois, la Confédération considère que cette compétence revient aux cantons et aux collectivités locales du fait de leur compétence régionale et de l'utilité régionale. Comme indiqué dans les conditions imposées à CST, les cantons montrent ainsi qu'ils sont intéressés par le projet de CST et qu'ils l'intègrent dans leur planification cantonale.

Il est actuellement envisagé que les zones appropriées pour l'emplacement des installations et le tracé puissent être fixés dans le SUG par le Conseil fédéral avec l'entrée en vigueur de la loi sur le transport souterrain de marchandises.

4.1.5 Prise en compte des intérêts des cantons

Le transport souterrain de marchandises selon le projet CST est un projet intercantonal. Le sous-sol relève en principe de la souveraineté des cantons et le transport souterrain de marchandises profitera en grande partie à des régions spécifiques. Il est donc très important pour la Confédération que les besoins des cantons soient pris en compte. Le projet de loi dispose donc que les intérêts des cantons concernés par le tracé du système de transport et par l'emplacement des systèmes de surface soient dûment pris en compte dans la planification et la réalisation de l'ouvrage. En outre, le SUG (voir ch. 4.1.4) assurera que les cantons soient impliqués à un stade précoce. Dans le cadre de la procédure du plan directeur, l'entreprise, en l'occurrence CST, doit développer, avec la participation des cantons concernés, au moins deux variantes concernant le tracé des installations de transport et l'emplacement des installations d'entreposage et de transbordement. La PAP ne requiert ni concessions ni autorisations ni plans cantonaux. Le droit cantonal est toutefois pris en compte dans la mesure où il ne restreint pas de manière disproportionnée CST dans l'exercice de ses activités. Dans le cadre de la PAP, les cantons pourront également prendre position sur le projet et désigner les sites d'élimination des déblais et des débris d'excavation.

En cas de remembrement parcellaire, il est prévu que d'autres précautions puissent être prises en vertu du droit cantonal. De plus, la construction et la transformation de bâtiments et d'installations qui ne servent pas entièrement ou principalement à la construction ou à l'exploitation d'installations souterraines de transport de marchandises sont régies par le droit cantonal.

4.1.6 Expropriation

Le projet de loi prévoit la possibilité d'exercer le droit d'expropriation conformément à la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx)[27] en vue de la construction et de l'exploitation d'installations destinées au transport souterrain de marchandises. Toutefois, la procédure d'expropriation ne s'applique que si les efforts visant à obtenir de gré à gré les droits nécessaires ou un remembrement parcellaire n'ont pas abouti. Étant donné que le projet CST prévoit d'éviter les endroits délicats, on peut partir du principe que les procédures d'expropriation ne seront appliquées que si aucune autre solution n'est trouvée. En cas d'expropriation, l'entreprise responsable devra verser une indemnité.

4.1.7 Démantèlement

La Confédération peut exiger des sûretés concernant le démantèlement

Si l'exploitation de l'installation souterraine de transport de marchandises cesse définitivement, les installations doivent être enlevées aux frais du propriétaire. L'autorité compétente décidera alors dans quelle mesure l'état initial devra être rétabli. Le projet de loi prévoit également que l'OFT, en tant qu'autorité compétente, pourra exiger des garanties correspondantes de l'entreprise CST.

4.1.8 Accès non discriminatoire

L'accès non discriminatoire est garanti

Le projet de loi dispose que les exploitants d'installations et tous les sous-traitants sont soumis au principe de non-discrimination. Les clients faisant appel aux services de CST bénéficieront d'un accès non discriminatoire à tous les services de transport proposés. Le projet CST est donc un système ouvert qui garantit un accès non discriminatoire. L'entreprise remplit ses obligations de transport et soumet l'accès à des conditions égales pour tous. Il existe une obligation de raccordement des installations, c'est-à-dire qu'un raccordement non discriminatoire des hubs privés aux puits et aux installations de transport est accordé, si cela est techniquement faisable et économiquement justifiable. L'autorité de régulation prévue est la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF, à l'avenir RailCom)[28], appelée à statuer sur les litiges concernant l'octroi de l'accès, les conventions d'accès et le calcul des prix. Elle surveille également l'évolution dans l'optique du traitement non discriminatoire de toutes les parties et elle peut lancer d'office des enquêtes.

26 RS **700.1**
27 RS **711**
28 Conformément à la loi fédérale sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (FF **2018** 6097)

4.2 Solutions examinées et rejetées

4.2.1 Transport souterrain de marchandises soumis à autorisations cantonales et à concessions

Comme indiqué au ch. 4.1.5, les cantons, en vertu de leur souveraineté sur le sous-sol, pourraient accorder à la fois une autorisation cantonale et une concession pour le transport souterrain de marchandises. Cette mesure a été rejetée parce qu'elle ne permettrait pas d'atteindre l'objectif du projet, à savoir assurer une procédure simple et efficace pour le transport souterrain de marchandises. Si la Confédération veut soutenir le transport souterrain de marchandises tel que CST le conçoit, elle doit le faire dans le cadre d'une procédure uniforme d'approbation des plans. S'il fallait la compléter par d'autres procédures, par exemple une procédure de concession cantonale pour l'installation de transport de marchandises, le présent projet n'aurait plus lieu d'être.

4.2.2 Concession d'infrastructure et autorisation d'exploiter fédérales pour le transport souterrain de marchandises

Il n'est pas prévu d'introduire une obligation d'obtenir une concession d'infrastructure pour l'installation de transport souterrain de marchandises. La concession d'infrastructure que la Confédération accorde aux chemins de fer sur la base de l'art. 87 Cst. et de l'art. 5 LCdF est historiquement basée sur la régale des postes (art. 92 Cst.). La Confédération ne peut octroyer des licences que si elle est titulaire de droits régaliens, ce qui n'est pas le cas dans le domaine des routes, par exemple. Dans le transport ferroviaire de marchandises, depuis la réforme des chemins de fer et la libéralisation qu'elle a introduite, il n'y a plus non plus d'obligation d'obtenir une concession.

Comme les droits sur le sous-sol sont cantonaux et non fédéraux, la Confédération ne peut rien concéder dans ce domaine non plus. Une concession fédérale est donc exclue.

Toutefois, le présent projet de loi ne prévoit pas non plus de concession par les cantons, comme c'est le cas dans le domaine des conduites, par exemple. Les cantons disposent du sous-sol dans la mesure où il ne s'agit pas d'une propriété privée; ils sont donc en principe autorisés à accorder une concession. Cette procédure supplémentaire serait cependant coûteuse et ne présenterait guère d'avantages. Y renoncer n'entraîne pas d'inconvénient pour les cantons. Ces derniers ne sont pas ignorés pour autant: ils peuvent subordonner leur consentement relatif à l'utilisation du sous-sol à des conditions qui peuvent être imposées dans le cadre de l'approbation des plans. Ainsi, par exemple, ils peuvent lieur leur accord sur les forages à l'avancement dans leur sous-sol à la collecte et à la mise à disposition gratuite de certaines données géologiques. À cela s'ajoute le fait que les cantons peuvent également influer sur la procédure du plan sectoriel. À l'heure actuelle, il n'y a pas d'avantage perceptible pour les cantons qui justifierait une procédure de concession supplémentaire.

La mise en service de CST ne requiert pas non plus d'autorisation d'exploiter. CST ne servira pas à transporter des marchandises dangereuses, bien que le projet de loi ne l'exclue pas. Le projet dispose aussi que les entreprises répondent de la sécurité de la construction et de l'exploitation des installations ainsi que de la sécurité de l'exploitation des véhicules. En particulier, elles doivent exploiter, entretenir et renouveler les installations et les véhicules de manière à garantir la sécurité à tout moment. Ce n'est qu'à cette condition que l'exploitation peut commencer. L'OFT veille au respect des dispositions de l'acte normatif lors de la construction des installations et lors de l'exploitation, de l'entretien et du renouvellement des installations et des véhicules. Par ailleurs, l'OFT surveille en fonction des risques que les prescriptions en matière de sécurité soient respectées, comme cela a fait ses preuves pour les moyens de transport conventionnels.

4.2.3 En ce qui concerne les installations de transport souterrain de marchandises, les cantons cèdent leurs compétences à la Confédération

En principe, la réglementation liée au sous-sol incombe aux cantons. Elle est transférée à la Confédération du fait de la PAP prévue par le droit fédéral. Toutefois, le présent projet ne prévoit pas que d'autres compétences soient transférées à la Confédération. La PAP ne concerna donc que les installations de transport souterrain et les autres installations qui y sont directement raccordées. La desserte du sol public reste de la compétence des cantons, voire des communes. Dans le plan sectoriel prévu pour le transport souterrain de marchandises, la Confédération ne définira que des périmètres et des corridors de planification. L'emplacement exact des installations et le tracé des installations de transport devront alors être coordonnés entre l'entreprise, en l'occurrence CST, les cantons et les communes en fonction de leurs besoins. La Confédération se limite ainsi au rôle qu'elle joue également dans le transport ferroviaire et routier de marchandises.

Il est ressorti des discussions avec les cantons concernés sur le plan sectoriel prévu conformément à l'art. 18 OAT que les cantons prévoient éventuellement d'étendre le domaine de compétences de la Confédération au-delà de ce qui est actuellement prévu dans le projet de loi. Une question à ce sujet a été incluse dans le catalogue de questions sur le projet de consultation.

4.2.4 Soutien financier de la Confédération

Le projet est axé systématiquement sur les besoins de l'industrie commandant les transports et il ne génère qu'une légère utilité pour le grand public. Un soutien financier par les pouvoirs publics n'est donc pas justifié; d'ailleurs, CST déclare explicitement ne pas le revendiquer. Il est donc renoncé à créer une base juridique en vue de subventions.

Par ailleurs, un soutien financier apporté par la Confédération poserait de sérieux défis en matière de politique financière, vu l'important besoin de fonds: la première section du projet coûterait 3,4 milliards de francs, dont 75 % seraient requis pour la construction de l'installation de transport souterrain de marchandises. Autrement dit, la construction du tunnel coûtera environ 2,5 milliards de francs suisses d'ici 2030. Selon l'aménagement, les investissements atteindront 22 milliards de francs d'ici 2050.

4.3 Coordination des tâches et des finances

Le présent projet de loi ne crée pas de nouvelles tâches pour la Confédération. La mise en œuvre de ce nouveau système de transport de marchandises requiert que la Confédération exécute une procédure de plan sectoriel et d'approbation des plans. En outre, de nouvelles fonctions de surveillance devront être exercées, mais le nouveau système de transport ne prévoit aucun soutien financier de la part de la Confédération. Ce nouveau système présente une grande utilité pour certaines branches. Pour la Confédération, la dépense est donc faible par rapport aux revenus qui échoiront à certaines branches et régions.

4.4 Questions de mise en œuvre

Les dispositions légales relatives au transport souterrain de marchandises seront précisées en détail dans une ordonnance d'exécution.

5 Commentaire des dispositions

Art. 1 Objet

La loi vise à créer le cadre juridique d'un nouveau moyen de transport de marchandises, intercantonal et en grande partie souterrain. Elle permet ainsi de délester les infrastructures routières et ferroviaires financées par le secteur public sans requérir de fonds publics.

Art. 2 Champ d'application

Le raccordement des installations au réseau de transport en surface est régi par la législation applicable au mode de transport concerné (route/rail). Le droit fédéral s'applique au chemin de fer, le droit cantonal s'applique aux routes cantonales et aux voies de raccordement et le droit cantonal ou communal s'applique aux routes communales. Il n'est pas prévu que les installations soient reliées directement aux routes nationales, c'est-à-dire sans utiliser le réseau routier cantonal ou local.

Art. 3 Intérêt des cantons

La disposition est formulée sur la base de l'art. 4 de la loi du 4 octobre 1991 sur le transit alpin[29]. Elle assure que les préoccupations correspondantes des cantons soient déjà prises en compte dans le cadre des inscriptions au plan sectoriel et non seulement dans le cadre de l'approbation des plans visée à l'art. 10, al. 5.

Art. 4 Non-discrimination

L'interdiction de discrimination vise à garantir (comme l'art. 9*a* LCdF dans le domaine ferroviaire) un accès non discriminatoire aux services de transport proposés, y compris aux prestations complémentaires.

Le principe de non-discrimination s'applique à toute personne fournissant des prestations de transport. Si des plates-formes de tiers venaient à être raccordées, les tiers seraient soumis à l'interdiction de discrimination dans la mesure où ils offriraient eux-mêmes des prestations, et ils seraient protégés par l'interdiction de discrimination s'ils souhaitaient faire appel aux prestations de l'exploitant.

D'une part, l'interdiction de discrimination vise à éviter la construction inutile de plusieurs tunnels côte à côte. D'autre part, la non-discrimination est une condition requise pour l'exercice du droit d'expropriation, ce qui présuppose que l'ouvrage est d'intérêt public.

L'al. 3 correspond par analogie à l'art. 40*a*^{ter}, al. 1, let. a à c, LCdF, dans la version prévue par la loi fédérale du 28 septembre 2018 sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire[30] (OBI).

Les al. 4 et 5 correspondent à l'art. 40*a*^{ter}, al. 3 et 4, LCdF, dans la version OBI.

La loi du 6 octobre 1995 sur les cartels (LCart)[31] reste applicable en parallèle. Le présent art. 4 n'est pas une disposition réservée au sens de l'art. 3 LCart, qui exclut l'application du droit sur les cartels. Il est donc possible que la RailCom et la COMCO soient compétentes pour la même question, ce qui sera clarifié au cours du processus.

Art. 5 Expropriation

Similaire à l'art. 3 LCdF. Par cette disposition, le législateur permet d'appliquer les dispositions de la loi sur l'expropriation aux installations visées par la présente loi, sans subordonner cela à l'octroi d'une autorisation.

Art. 6 Inscription aux plans directeurs et au plan sectoriel

Comme pour les installations ferroviaires (conformément à l'art. 18, al. 5, LCdF), l'approbation des plans d'une installation qui a un impact considérable sur l'espace et l'environnement implique préalablement un plan sectoriel, ce qui est le cas pour la construction des installations et du tracé souterrain. Toutefois, celui-ci ne mentionne que les périmètres et corridors de planification que les cantons doivent préciser au niveau du plan directeur. Pour ce faire, les cantons collaborent avec les services fédéraux et les cantons voisins. Si les cantons ne parviennent pas à trouver un accord (par ex. concernant le tracé), la Confédération peut ordonner la procédure de conciliation conformément à l'art. 12 LAT. Afin de préserver les intérêts du requérant

29 RS **742.104**
30 FF **2018** 6097
31 RS **251**

quant à une procédure efficiente, le Conseil fédéral peut imposer des délais aux cantons. Si ces délais ne sont pas respectés, il peut déterminer le tracé dans le plan sectoriel. Cette réserve par rapport à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est prévue à l'art. 6, al. 3.

Art. 7 Procédure

La décision de mettre en œuvre ou non une procédure de plan sectoriel dépend de la question de savoir si le projet a un impact considérable sur l'espace et l'environnement. Les modifications d'installations existantes, par exemple, n'ont pas d'impact considérable sur l'espace et l'environnement. Elles ne doivent donc pas être inscrites.

Art. 8 Participation de l'entreprise

Lors de la détermination d'emplacements des installations et du tracé souterrain, les autorités sont tenues de procéder à une pesée des intérêts conformément à l'art. 3 OAT. Afin d'indiquer les marges de manœuvre existantes, il y a lieu de pondérer les avantages et les inconvénients d'au moins deux variantes. Les bases afférentes doivent être élaborées par le requérant et à ses frais.

Art. 9 Exigences des transports, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la sécurité

La disposition est formulée sur la base de l'art. 17, al. 1, LCdF et complétée par l'aspect de l'aménagement du territoire. En lieu et place de l'état de la technique, il suffit de respecter les règles techniques reconnues, car la Confédération ne souhaite pas prescrire de normes dans ce domaine et elle laisse cette tâche à l'entreprise.

Art. 10 Approbation des plans

Les al. 1, 3 à 5, 7 et 8 ont été formulés sur la base de l'art. 18 LCdF. L'al. 2 correspond à l'art. 18, al. 1bis, LCdF dans la version OBI.

Art. 10, al. 2

Par cette disposition, l'OFT est également compétent pour autoriser l'utilisation du tunnel à des fins autres que le transport de marchandises (par ex. la pose ultérieure de lignes électriques ou de télécommunications).

Art. 10, al. 5

Il n'est pas nécessaire, par exemple, d'obtenir des concessions pour l'utilisation du sous-sol ni des autorisations exceptionnelles conformément à l'art. 24 LAT.

Art. 10, al. 6, let. a

La let. a est formulée à partir de l'art. 9, al. 3, let. b, de la loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles (LICa)[32].

La protection des terres cultivables est un intérêt public reconnu par l'art. 3, al. 2, let. a, LAT.

La sécurité des installations de CST est d'intérêt public en ce sens que lesdites installations ne doivent pas présenter de danger pour les tiers ni pour les travailleurs.

L'intérêt public de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement inclut également le regroupement d'infrastructures (par ex. conduites électriques). Dans le cadre de la demande d'approbation des plans, CST devra donc prouver qu'un regroupement avec d'autres infrastructure a été examiné de manière suffisante. Une décision sur l'étude de projet et la mise en œuvre du projet ne pourra être rendue que si le tiers gestionnaire de l'infrastructure exempte le projet des coûts.

Art. 10, al. 6, let. b

La let. b est formulée de manière similaire à l'art. 9*d*, al. 1, let. b, LCdF.

L'entreprise est financièrement viable si elle a les moyens financiers de réaliser le projet de construction à approuver. L'entreprise doit également démontrer de manière plausible comment elle financera l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure.

Art. 10, al. 7

La construction d'une nouvelle installation souterraine de transport de marchandises aura un impact global important sur l'espace et l'environnement, raison pour laquelle il sera nécessaire de l'inclure dans un plan sectoriel avant l'approbation des plans. Toutefois, il est concevable que certains éléments ou extensions des installations n'auront pas d'impact considérable sur l'espace ni sur l'environnement. Il faudra évaluer cela sur la base des mêmes critères que ceux appliqués aux installations ferroviaires.

La procédure du plan sectoriel peut déjà être réalisée avant l'entrée en vigueur de la présente loi, étant donné que la LAT fournit la base juridique nécessaire et que les art. 14 ss OAT contiennent les réglementations nécessaires.

32 RS **743.01**

Art. 10, al. 8

Selon cette disposition, le gouvernement fédéral n'approuve pas tous les sites d'entreposage. Voir le commentaire de l'art. 22.

Art. 11 Évaluation des aspects déterminants pour la sécurité

La révision axée sur les risques correspond à la procédure applicable aux chemins de fer (cf. art. 17*c* LCdF) ainsi qu'aux installations à câbles. Toutefois, contrairement aux chemins de fer et aux installations à câbles, il ne s'agit pas de la sécurité des passagers, mais de veiller à ce que l'installation ne présente de risque ni pour les tiers ni pour les travailleurs.

Art. 12 Modifications non soumises à approbation

En grande partie similaire à l'art. 1*a* de l'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans pour les installations ferroviaires[33].

Art. 13 Droit applicable

Similaire à l'art. 18*a* LCdF.

Art. 14 Ouverture de la procédure

Similaire à l'art. 18*b* LCdF

Art. 15 Actes préparatoires

La disposition est similaire à l'art. 18*c* LCdF, mais elle est formulée de manière neutre sur le plan technique. La manière dont la visualisation doit avoir lieu n'est donc pas spécifiée.

Al. 1, let. a: il s'agit en l'occurrence de changements visibles dans le terrain. La prescription ne concerne pas le tracé souterrain, mais uniquement les mesures de génie civil et de construction à la surface.

Al. 1, let. b: il s'agit de modifications qui ne seront pas visibles mais qui peuvent affecter les droits des tiers, par exemple en vue d'autres utilisations du sous-sol (par ex. sondes géothermiques).

Art. 16 Consultation, publication et mise à l'enquête

La disposition est formulée sur la base de l'art. 18*d* LCdF. Toutefois, le délai de présentation des observations est de cinq mois au lieu de trois.

Art. 17 Avis personnel

Similaire à l'art. 18*e* LCdF.

Art. 18 Opposition

Similaire à l'art. 18*f* LCdF.

Art. 19 Élimination des divergences

Similaire à l'art. 18*g* LCdF.

Art. 20 Durée de validité

Similaire à l'art. 18*h* LCdF.

Art. 21 Procédure d'estimation, envoi en possession anticipé

Similaire à l'art. 18*k* LCdF.

Art. 22 Élimination des matériaux

Similaire à l'art. 18*l* LCdF.

Il résulte une conclusion inverse de l'art. 10, al. 8: les sites de recyclage et d'entreposage des matériaux d'excavation qui ne sont pas en étroit rapport territorial et fonctionnel avec les installations prévues ne sont pas soumis à l'autorisation de l'OFT. L'approbation de ces sites relève plutôt de la responsabilité de l'autorité compétente en vertu du droit cantonal.

Art. 23 Remembrement

Similaire à l'art. 18*v* LCdF.

33 RS **742.142.1**

Art. 24 Installations régies par le droit cantonal

Cette disposition reprend l'art. 18*m* LCdF en le modifiant.

Lorsqu'on examine si un bâtiment ou une installation sert principalement à la construction d'une installation en vertu de la présente loi, on tient compte du projet concret de construction, de modification ou d'extension. Ainsi, lors de la construction d'une installation, l'OFT serait compétent, par exemple, pour l'approbation d'une installation de lavage de véhicules marchandises intégrée au bâtiment, puisque le projet de construction servirait principalement à la réalisation d'une installation telle que visée par la présente loi. En revanche, si une telle installation de lavage devait être construite a posteriori, le projet de construction ne servirait pas à la réalisation ou à l'exploitation d'une installation conformément à la présente loi et la compétence en matière d'approbation serait régie par le droit cantonal.

Art. 25 Démantèlement des installations

La disposition est formulée de manière similaire à l'art. 19 LICa.

Al. 1: l'obligation de démanteler s'adresse au propriétaire. Cela est opportun en particulier en surface là où le sol est attrayant, afin de garantir l'engagement de manière durable.

Al. 2: les garanties qui entrent en considération sont les instruments visés à l'art. 49 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC)[34].

Art. 26 Responsabilité et devoir de diligence

La disposition est similaire à l'art. 17, al. 4, LCdF.

Art. 27 Mesures de sécurité dans l'intérêt public

La disposition est similaire à l'art. 19 LCdF.

Art. 28 Transport de marchandises dangereuses

Dans la branche logistique, il est courant de limiter, en desserte fine, les quantités de marchandises dangereuses transportées. Cette restriction pourrait également être applicable au transport souterrain de marchandises. La présente disposition est similaire à l'art. 5 LTM et à l'art. 30, al. 5, de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière[35]. Si le Conseil fédéral devait autoriser le transport de marchandises dangereuses, il devrait l'intégrer aux dispositions d'exécution. Il devrait aussi décider quelles dispositions de la RSD ou de la SDR seraient applicables. L'exploitant serait libre de s'abstenir de transporter des marchandises dangereuses afin d'éviter les mesures de sécurité nécessaires.

Art. 29 Obligation de dédommager

Similaire à l'art. 20 LCdF.

Art. 30 Sécurité compromise par des tiers

Similaire à l'art. 21 LCdF.

Art. 31 Installations de signalisation et de télécommunication

Similaire à l'art. 22 LCdF.

Art. 32 Étude de l'impact sur l'environnement et mesures préparatoires

L'annexe à l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OEIE)[36] précise qu'il y a lieu d'effectuer une étude d'impact sur l'environnement.

Art. 33 Service compétent

Similaire à l'art. 23 LICa.

Contrairement au domaine ferroviaire et à celui des téléphériques, la surveillance de la sécurité sert ici à protéger la collectivité et les travailleurs, non les voyageurs. La protection de la sécurité des personnes (travailleurs) prime la protection des biens.

Art. 34 Obligation d'annoncer et de collaborer

La disposition est similaire à l'art. 24 LICa.

34 RS **611.01**
35 RS **741.01**
36 RS **814.011**

Art. 35 Enquêtes sur les accidents et les incidents graves

Cette disposition correspond en substance à l'art. 15 LCdF.

Art. 36 Traitement des données par l'OFT

Cette disposition correspond à l'art. 53, al. 1, et 3 à 5, de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs[37].

Al. 2: il s'agit de données sur la planification des transports par rail et par route, et non de la volonté de la Confédération de planifier le transport souterrain de marchandises.

Art. 37 Traitement des données par les entreprises

Les dispositions de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)[38] relatives au traitement des données par les personnes privées sont applicables, étant donné que le transport de marchandises n'est pas une mission publique de la Confédération au sens de l'art. 3, let. h, LPD.

Le fait que les cantons puissent lier le droit d'utilisation du sous-sol (dans le cadre de la procédure d'approbation des plans), par exemple à la fourniture d'informations géologiques par le titulaire de l'autorisation, résulte du droit cantonal d'utilisation du sous-sol et ne nécessite donc pas de base juridique supplémentaire.

Art. 38 Contraventions

La disposition est formulée de manière similaire à l'art. 86, al. 2 et 3, LCdF. Une réglementation similaire à l'al. 1 de ce même article n'est pas nécessaire car l'art. 186 du code pénal[39] (violation de domicile) protège les installations de transport souterrain de marchandises contre les intrusions, comme c'est le cas pour toute autre usine.

Art. 39 Infractions aux règlementations sur la construction et l'exploitation

La disposition est formulée de manière similaire à l'art. 86*a* LCdF.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Comme indiqué au ch. 4.1.1, la Confédération exclut toute participation financière à CST. Le recul du nombre de véhicules de transport de marchandises sur la route induit par le projet et les effets associés (coûts d'entretien réduits, d'une part, baisse des recettes issues des redevances de transport, d'autre part) seront vraisemblablement faibles (CST ne produit qu'un effet limité en termes de transfert du trafic). Le projet n'a donc pas de conséquences financières significatives pour la Confédération.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Afin d'assurer la coordination entre CST, les cantons et la Confédération, le plan sectoriel Transports sera complété par une nouvelle partie intitulée «souterraines de transport souterrain de marchandises ». Étant donné que ce nouveau plan sectoriel se base sur des plans sectoriels déjà existants, il sera possible de profiter de synergies. Néanmoins, en raison de l'aspect novateur du projet, la procédure du plan sectoriel impliquera quelques réunions de coordination et ajustements qui nécessiteront plus de temps qu'une procédure habituelle. À cela s'ajoute le fait que CST fera appel à des ressources supplémentaires en personnel en raison de la PAP qui devra être réalisée par l'OFT. Ce dernier s'efforcera, dans la mesure du possible, de compenser cet effort supplémentaire en optimisant les processus actuels et en utilisant les ressources existantes. Néanmoins, la Confédération devra probablement supporter des dépenses supplémentaires en personnel à hauteur d'un poste à temps plein pour assurer le suivi du projet CST.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

CST influera le trafic

Dans les cantons et les communes, il faut s'attendre à de nouveaux flux de trafic en direction des plates-formes. Les vérifications de CST, suivies par les cantons concernés et portant sur la première section ont montré que le projet ne génèrera pas d'augmentation significative du trafic et/ou qu'une telle augmentation du trafic restera maîtrisable et qu'il n'y a aucune raison de craindre des charges supplémentaires insoutenables. Le surcroît de trafic est comparable à celui induit par l'implantation d'une nouvelle entreprise. Une étude réalisée à l'aide d'une plate-forme type[40] a montré que les conséquences variaient en fonction de l'emplacement de la plate-forme (ou «hub») et de l'aménagement des installations. Pour l'année 2030, on peut s'attendre à ce que le trafic des poids lourds diminue légèrement sur les routes de desserte de la région et augmente sur les routes d'accès à

37 RS **745.1**
38 RS **235.1**
39 RS **311.0**
40 Analyse succincte: Cargo sous terrain, plate-forme type, conséquences sur le réseau routier local et régional, BSB + Partner, 2017 - non accessible au public, propriété de CST.

proximité de la plate-forme (effet d'attraction de la plate-forme). L'étude a cependant aussi démontré que l'on pouvait s'attendre à un lissage du trafic et donc à un délestage durant les heures de pointe. Pour la plate-forme type, il a été déterminé que le trafic en surface des poids lourds diminuera considérablement tant au niveau régional que sur les autoroutes A1 et A2, une fois que les installations seront aménagées dans leur ensemble en 2050. L'effet d'attraction de la plate-forme type diminue ensuite puisqu'elle ne sert plus de point de départ et d'arrivée de l'installation mais de plate-forme de passage. L'aménagement par étapes entre 2030 et 2050 de l'installation de transport souterrain de marchandises permet ainsi de délester le périmètre de la plate-forme type.

CST aura un impact sur les infrastructures existantes

Dans le cadre de la procédure du plan sectoriel, la Confédération devra coordonner les conséquences du projet CST sur les infrastructures existantes avec les cantons, les communes et les tiers concernés. CST devra garantir les raccordements à l'infrastructure existante. En raison des nouveaux flux de trafic, il pourra s'avérer nécessaire de réaliser des aménagements d'infrastructure supplémentaires, comme la construction d'un rond-point ou d'une route d'accès. À ce sujet, CST a l'intention de contacter en temps utile les groupes d'ayants-droit concernés afin de trouver une bonne solution pour tous. Le raccordement aux routes de desserte cantonales est régi par le droit cantonal.

Implication des cantons et des communes aux procédures du plan sectoriel et d'approbation des plans

Si une entreprise, en l'occurrence CST, a l'intention de déposer une demande d'approbation des plans, elle doit en informer l'OFT suffisamment à l'avance. À cet effet, elle soumet à l'OFT les documents nécessaires pour pouvoir évaluer les zones adéquates. Les documents doivent notamment indiquer les conflits potentiels ainsi que les possibilités d'optimisation concernant l'utilisation des zones.

Dans le cadre de la procédure du plan sectoriel, les cantons et les communes sont invités à prendre position par rapport au zones de planification.

Dans le cadre de la procédure du plan directeur ou du plan sectoriel, l'entreprise élabore, avec la participation des cantons concernés, au moins deux variantes pour le tracé des installations de transport de marchandises ainsi que pour les autres emplacements nécessaires (par ex. installations d'entreposage et de transbordement).

Dans le cadre d'un délai fixé par le Conseil fédéral, les cantons déterminent ensuite le tracé et l'emplacement des installations dans le plan directeur cantonal après avoir défini les zones appropriées dans le plan sectoriel.

Les cantons et les communes sont par ailleurs invités à prendre position dans le cadre de la procédure d'approbation des plans. Les autorisations cantonales pour les bâtiments et les installations non soumis à la PAP fédérale demeurent du ressort des services cantonaux.

6.3 Conséquences économiques

Retombées positives pour les investisseurs et les utilisateurs directs

Le projet CST promet une grande utilité pour les investisseurs. Les secteurs de la logistique et de la construction sont particulièrement susceptibles de bénéficier directement du projet. Les avantages macroéconomiques pour les pouvoirs publics et la collectivité, en revanche, ne s'avèrent que légèrement positifs.

Le transport souterrain de marchandises peut cependant délester les modes de transport existants et notamment accroître la fiabilité des secteurs pour lesquels le facteur temps est critique (par ex. l'alimentation, etc.). Dans un premier temps, il est peu probable que les coûts de transport diminuent, contrairement à la qualité et à la sécurité de l'approvisionnement qui, elles, devraient s'améliorer. C'est particulièrement dans les villes que le secteur de la logistique pourrait augmenter sa productivité, notamment en termes d'occupation des surfaces.

Par ailleurs, on peut s'attendre à ce que les pouvoirs publics subissent des pertes. Une réduction du nombre de poids lourds grâce au transport souterrain de marchandises permettrait, certes, des économies en termes d'entretien, mais elle ferait aussi baisser les recettes potentielles issues des redevances de transport. Dans l'ensemble, l'impact global sur les pouvoirs publics devrait rester modeste puisque l'on ne s'attend pas un effet important en termes de transfert du trafic.

Accroître la compétitivité du secteur de la logistique et l'attrait de la place économique

La mise en place d'un réseau souterrain de transport de marchandises ainsi que d'un projet de logistique urbaine permettrait au secteur de la logistique de répondre à la demande de la future société de consommation. Cela pourrait accroître l'attrait de la place économique et attirer l'attention de nouvelles entreprises. Le transport souterrain de marchandises peut également avoir des effets plus étendus: par exemple l'encouragement de nouvelles formes de distribution ou de production au niveau de la logistique.

6.4 Conséquences sociales

Les évolutions techniques et sociales modifieront considérablement la mobilité. Le projet CST répond aux besoins de la future société de consommation qui souhaite que ses produits soient livrés de manière plus individuelle et plus rapide. Le projet de logistique urbaine favorise par ailleurs les coopérations dans le secteur du transport des marchandises et donc un développement durable de la société.

6.5 Conséquences environnementales

Un bilan écologique positif, à condition que CST exploite les potentiels de transports

Si l'entreprise CST exploite les potentiels de transports et obtient des certifications environnementales pour la consommation supplémentaire en électricité, le bilan écologique serait positif. L'utilisation de courant écologique certifié améliorerait le bilan global et en particulier le bilan CO_2 de CST d'environ 80 % par rapport au cas de référence (route: 90 %, rail: 10 %). Dès le moment que des véhicules routiers de marchandises fonctionnant à l'électricité sont également utilisés en surface, le bilan CO_2 entre CST et le cas de référence s'équilibre.

Grâce à des coopérations dans le domaine de la logistique urbaine et à l'utilisation de véhicules routiers à émission zéro, les émissions à proximité des installations de surface pourraient être réduites par rapport au cas de référence. Cela repose en grande partie sur l'effet de densification, puisqu'il y aurait moins de kilomètres à parcourir.

L'exploitation en souterrain permet d'augmenter la productivité surfacique puisque CST se classe dans les processus de production «juste à temps»[41] et assure une livraison en temps utile aux clients. En outre, cela permet d'économiser des espaces destinés à l'aménagement de centres logistiques de surface dans les zones urbaines. L'installation de transport souterrain de marchandises offre également une capacité de stockage temporaire, semblable à celle d'une zone tampon, permettant à ce que les marchandises puissent être déjà regroupées de manière optimale dans le tunnel. Cela permet de délester les dépôts en surface.

CST prend des mesures pour protéger la nappe phréatique

La construction et l'exploitation des installations de transport souterrain et des puits pourraient mettre en danger la nappe phréatique. C'est pourquoi l'entreprise CST met en place des mesures de protection appropriées. L'étude de tracé vertical et horizontal est optimisée par CST afin de maximiser la part de tunnel en roche dure. Le système de tunnel passe presque intégralement à travers de la roche. On veille également à ce qu'aucune zone de protection des eaux souterraines et aucun captage des eaux souterraines ne soient touchés. CST prévoit de ne transporter qu'une quantité limitée de marchandises dangereuses, qui sont des produits courants du commerce de détail. Ce faisant, CST prend en compte les normes déterminantes. D'après CST, l'installation ne constitue pas une menace pour les eaux souterraines.

Pendant la phase de construction, des mesures prises lors du drainage du chantier préviendront une éventuelle contamination de la nappe phréatique.

Potentiels de densification par des utilisations annexes

L'espace disponible sous la voie de l'installation de transport souterrain de marchandises pourra être utilisé pour des conduites de tout type. L'entreprise CST estime la meilleure utilité pour des lignes de transport d'électricité et de données. L'installation de telles lignes présente l'avantage que celles-ci sont en grande partie protégées des influences extérieures tout en restant facilement accessibles pour les travaux de maintenance et d'intervention. Pour les lignes à haute tension, cela présente d'autres avantages en termes de protection du paysage et d'émissions comparé aux lignes de transport en surface. En collaboration avec la société d'exploitation du réseau Swissgrid SA, CST a examiné une utilisation annexe en général et de manière plus spécifique pour la première section de voie. Swissgrid SA a manifesté son intérêt pour certains tronçons de voie en cas d'extension nord-sud de CST.

6.6 Autres conséquences

Conséquences pour les propriétaires de sondes géothermiques

L'entreprise CST évitera autant que possible les zones sur lesquelles un nombre important de sondes géothermiques ont été installées. Si cela ne s'avère cependant pas possible en raison du tracé de l'installation de transport souterrain de marchandises, CST indemnisera les propriétaires des sondes géothermiques concernés, conformément aux dispositions légales.

Sites archéologiques et préservation des monuments

Les infrastructures et les bâtiments à construire doivent en principe concorder avec les objectifs de protection de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage[42], et en particulier avec l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Les infrastructures et les bâtiments à construire doivent tenir compte aussi bien des aspects architecturaux que de la protection de la nature et du paysage.

L'entreprise CST a documenté des sites archéologiques à proximité d'éventuelles installations à Wangen près d'Olten et dans la ville de Zurich. Dans le cadre de la planification future, CST prévoit de collaborer avec les services d'archéologie cantonaux pour mettre au point des solutions permettant de protéger les éventuelles découvertes archéologiques.

[41] Le juste à temps (ou la production en flux tendus) est une stratégie de production dans laquelle les matériaux ne sont livrés que lorsqu'ils sont réellement nécessaires pour la production.

[42] RS **451**

Des bâtiments existants à proximité des installations en surface ou dans le périmètre de celles-ci pourraient, en outre, faire partie d'un site d'importance nationale (ISOS) en tant qu'objets dignes d'être protégés. Pour la future planification, CST déterminera les mesures nécessaires à la protection des objets et des sites historiques en concertation avec la conservation des monuments historiques.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

En vertu de l'art. 81 Cst., la Confédération est autorisée, dans l'intérêt de l'ensemble ou d'une grande partie du pays, à construire et à exploiter des ouvrages publics ou à soutenir leur construction. Par le présent projet, la Confédération soutient la mise en place d'un système de transport souterrain de marchandises en facilitant sa réalisation par une loi fédérale et une procédure uniforme d'approbation des plans. Soutenir une telle installation représente effectivement un intérêt public pour la Suisse, à condition que ladite installation puisse être réalisée avec des fonds privés. Au final, le système d'installations pourrait contribuer à absorber, dans une certaine mesure, le transport de marchandises à un niveau suprarégional.

De plus, selon l'art. 87 Cst., la législation sur le transport ferroviaire relève de la compétence de la Confédération. Bien que les installations de transport souterrain ne fassent pas partie des infrastructures ferroviaires conventionnelles, l'art. 87 Cst. s'applique tout à fait aux chemins de fer au sens large, compris comme un moyen de transport novateur guidé par des voies (expertise juridique pour le compte de l'OFT effectuée par Stefan Vogel, docteur en droit, portant sur le contenu et la portée de l'art. 81 Cst. et d'autres compétences fédérales dans le domaine de la planification et du transport en lien avec le projet Cargo sous terrain). La législation sur les trolleybus est, elle aussi, fondée sur l'art. 87 Cst.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le projet de loi ne crée aucune incompatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164 Cst. et à l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)[43], l'Assemblée fédérale édicte toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit sous forme de lois fédérales, ce qui est le cas pour le présent projet de loi. Celle-ci sera sujette au référendum.

7.4 Frein aux dépenses

Le présent projet ne crée pas de nouvelles dispositions de subventionnement (entraînant des dépenses au-delà des valeurs-seuils), ni de nouveaux crédits d'engagement ou d'enveloppes financières (avec des dépenses dépassant l'une des valeurs-seuils).

7.5 Délégation de compétences législatives

Le projet contient les délégations législatives suivantes en faveur du Conseil fédéral :

- Art. 6, al. 3, Procédure
- Art. 9, al. 2, Exigences des transports, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la sécurité
- Art. 28 Transport de marchandises dangereuses
- Art. 36, al. 4, Traitement des données par l'OFT
- Art. 38, al. 2, Contraventions
- Art. 41 Exécution
- Art. 42, al. 3, Référendum et entrée en vigueur

7.6 Protection des données

Le projet de loi prend en compte les dispositions de la législation sur la protection des données.

43 RS **171.10**

8 Liste des abréviations utilisées

Abréviation	Signification
A1, A2	Autoroute 1, Autoroute 2
ARE	Office fédéral du développement territorial
OFT	Office fédéral des transports
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics
LCdF	Loi fédérale sur les chemins de fer
LEx	Loi fédérale sur l'expropriation
LTM	Loi sur le transport de marchandises
ISOS	Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse
ACV	Analyse du cycle de vie
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
PAP	Procédure d'approbation des plans
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire
RSD	Ordonnance sur le transport de marchandises dangereuses par chemin de fer et par installation à câbles
SDR	Ordonnance relative au transport des marchandises dangereuses par route
PRODES	Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
OPIE	Ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques