

## **Rapport concernant la protection du tracé des voies navigables**

du 15 avril 1987

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un rapport concernant la protection du tracé des voies navigables, en vous proposant d'en prendre acte.

Nous vous recommandons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

1972 P 11 049 Voies navigables (E 28. 11. 72, Heimann)

1973 M ad 9226 Voies navigables (E 7. 10. 71, Commission du Conseil des Etats; N 6. 3. 73)

1973 P 11 694 Tracé des voies navigables (N 29. 11. 73, Bussey)

En même temps, nous vous recommandons de classer l'initiative cantonale suivante:

1969 10 181 Sauvegarde de la possibilité d'aménager les voies navigables (N 3. 3. 69, E 6. 3. 69; canton d'Argovie)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

15 avril 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Condensé

*La protection des tracés a pour but d'éviter que, dans un cours d'eau ou dans ses environs immédiats, des interventions n'aient lieu qui pourraient rendre difficile, voire empêcher l'aménagement d'une future voie navigable. Les mesures de protection des tracés ne préjugent en rien la décision de réaliser effectivement une voie navigable. Une telle décision sera prise à un stade ultérieur et dépendra de différents facteurs, notamment de l'évolution de la situation économique et du résultat d'études d'opportunité, relatives aussi à l'impact sur l'environnement.*

*Nous avons l'intention de prévoir des mesures de protection sur le Rhin jusqu'à l'embouchure de l'Aar (jusqu'à Klingnau ou jusqu'à Weiach) et sur le Rhône en aval du lac Léman. Un éventuel aménagement d'autres sections (Aar, Rhin supérieur de l'embouchure de l'Aar au lac de Constance) nous paraît, aujourd'hui et dans un avenir prévisible, improbable. Par conséquent, on peut renoncer, dans ce cas, à réaliser des mesures de protection.*

*En vue de la réalisation des mesures de protection envisagées sur le Rhin et sur le Rhône, la Confédération devra élaborer des plans sectoriels au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Vu l'ampleur limitée de ces mesures, il paraît disproportionné d'élaborer une loi sur la protection des tracés; ce projet sera donc abandonné.*

# Rapport

## 1 Introduction

### 11 Précédents rapports concernant la protection du tracé des voies navigables

Après la première guerre mondiale, la Suisse s'était engagée avec succès en vue d'un meilleur aménagement du Rhin pour la navigation à grand gabarit en aval de Bâle. A cette époque, l'Allemagne avait également proposé d'aménager le Rhin supérieur jusqu'au lac de Constance. Pour des raisons d'ordre économique, la Suisse avait cependant préféré exclure cette question des pourparlers alors en cours. Toujours est-il que les deux parties ont déclaré, dans la convention du 28 mars 1929, qu'il fallait chercher à établir cette voie de grande navigation, dont l'aménagement ne devrait toutefois être réalisé que quand les conditions économiques l'auraient permis (art. 6 de la convention du 28 mars 1929 entre la Suisse et l'Allemagne sur la régularisation du Rhin entre Strasbourg/Kehl et Istein; RS 12 512):

Les gouvernements suisse et allemand sont d'accord que l'établissement d'une voie de grande navigation de Bâle au lac de Constance doit être recherché, en liaison avec la régularisation du Rhin entre Strasbourg/Kehl et Istein.

Les deux gouvernements conviennent qu'aussitôt que les conditions économiques permettront l'exécution de l'entreprise, le Conseil fédéral suisse et le gouvernement badois concluront une convention qui fixera notamment une participation équitable de la Suisse aux frais, les délais d'exécution et l'aide technique et administrative dont bénéficiera cette œuvre . . .

Dans le rapport aux Chambres du 2 mars 1956 sur l'aménagement de la voie navigable du Rhin supérieur (FF 1956 I 521), le Conseil fédéral se déclarait en principe favorable à un aménagement de ce tracé.

Il était cependant d'avis que l'initiative à ce sujet devait être prise par l'Allemagne qui, dans cette affaire avait des intérêts plus marqués que la Suisse. Tous les cantons consultés avaient d'ailleurs partagé ce point de vue. En revanche, leurs avis divergeaient sur l'opportunité d'établir une voie de grande navigation entre Rheinfelden et Constance: Zurich, Glaris, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Schaffhouse s'étaient montrés sceptiques; par contre Appenzell Rh.-Ext., Saint-Gall, les Grisons et Thurgovie étaient favorables. L'Allemagne avait également exprimé un avis positif. Vu cette situation, le Conseil fédéral avait déclaré vouloir continuer à suivre la question de la navigabilité du Rhin supérieur et de ne pas exclure son éventuelle réalisation.

Dans son rapport aux Chambres du 11 mai 1965 (FF 1965 I 1273), le gouvernement était arrivé à la conclusion qu'une liaison lac Majeur-Pô ne se justifiait ni du point de vue de la politique des transports ni de celui de l'économie dans son ensemble. Aussi s'est-il exprimé contre l'adoption de mesures de protection pour ce lac. En outre, l'aménagement de l'Aar lui

avait paru difficilement réalisable. Néanmoins, il s'était demandé s'il ne fallait pas, dans ce cas, prévoir des mesures de protection du tracé.

Dans son rapport complémentaire du 30 juin 1971 (FF 1971 II 1), qui avait été demandé par la commission du Conseil des Etats, le Conseil fédéral n'avait pas été en mesure de se prononcer définitivement au sujet de la protection du tracé de la liaison Milan-lac Majeur et des voies navigables Aar-lacs du pied du Jura et Rhin supérieur. D'importantes questions (financement, protection de la nature et du paysage, conception globale des transports) devaient encore être examinées et traitées dans un nouveau rapport, qui aurait dû permettre de trancher définitivement la question de la protection du tracé des voies navigables.

## **12 Initiative du canton d'Argovie**

La procédure dont il est question à la fin du chiffre 11 s'imposait également à la suite de l'initiative de 1969 du canton d'Argovie. Celui-ci demandait de supprimer l'obligation de sauvegarder la navigabilité des cours d'eau et de tenir compte du développement futur de la navigation, conformément aux articles 24 et 27 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH), ou d'édicter sans tarder une loi sur la sauvegarde de la navigabilité des cours d'eau qui pourraient être rendus navigables et sur la répartition des frais qui en résulteraient, compte tenu des intérêts de la Confédération et des cantons.

## **13 Interventions parlementaires**

La commission du Conseil des Etats chargée d'examiner les rapports de 1965 et 1971 déposait, le 10 septembre 1971, une motion par laquelle elle nous invitait, dans la perspective d'une conception globale des transports et dans le cadre des mesures qui s'imposent en matière de protection de l'environnement en général:

1. A présenter aux Chambres fédérales, dans un délai de deux ans, un projet de loi fédérale sur la protection du tracé des voies navigables du Rhin supérieur jusque dans la région de l'embouchure de l'Aar et de là jusqu'à Yverdon;
2. A poursuivre sans délai les pourparlers engagés avec l'Allemagne au sujet de l'aménagement du Rhin supérieur jusque dans la région de l'embouchure de l'Aar;
3. A poursuivre l'examen des autres liaisons: Yverdon-Genève-Rhône, région de l'embouchure de l'Aar-lac de Constance et Adriatique-lac Majeur.

Cette motion a été adoptée par le Conseil des Etats le 7 octobre 1971, et par le Conseil national, le 6 mars 1973.

Une motion Heimann, déposée au Conseil des Etats lors de sa session d'hiver de 1971 et adoptée comme postulat le 28 novembre 1972, invitait le Conseil fédéral à présenter des propositions au sujet de l'adoption d'une loi

fédérale sur la protection du tracé des voies navigables, réglant aussi les questions de la protection de l'environnement et de la répartition des frais. Le conseiller national Bussey déposait, lors de la session d'été de 1973, un postulat demandant également l'introduction, dans le futur projet de loi sur la protection des tracés, de dispositions relatives à la protection de l'environnement.

## **2 Evolution depuis 1973**

### **21 Commission fédérale d'étude**

Le 26 juin 1973, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) instituait une commission d'étude pour l'élaboration d'un avant-projet de loi fédérale sur la protection du tracé des voies navigables.

Présidée par le conseiller national Hans Rudolf Meyer, Lucerne, cette commission a mis au point un avant-projet de loi fédérale sur la protection du tracé des voies navigables et un avant-projet d'arrêté fédéral concernant les territoires à réserver. Ces avant-projets, accompagnés d'un rapport explicatif, ont été présentés le 21 mars 1974.

L'avant-projet de loi traite en sept chapitres de la protection du tracé des voies navigables. Il contient des dispositions générales, puis des prescriptions concernant les territoires à réserver, la substitution et le régime de financement; il contient aussi des dispositions pénales, des règles d'exécution, ainsi que des dispositions finales. L'avant-projet régit la réservation des terrains nécessaires à l'introduction éventuelle d'une navigation à grand gabarit. En outre, il dispose que, dans un cours d'eau ou dans ses environs immédiats, aucune mesure ne sera prise qui rende difficile voire empêche une future navigation à grand gabarit. Pour finir, il permet aussi de désigner et réserver les rives ainsi que les territoires situés à proximité des rives, qui doivent être sauvegardés pour répondre aux impératifs de la protection de la nature et du paysage.

L'application de cet avant-projet exige des normes d'exécution. C'est pourquoi la commission d'étude a rédigé un avant-projet d'arrêté fédéral concernant les territoires à réserver, où elle a énuméré les voies navigables, les zones portuaires et les rives.

Par la suite, la procédure législative a été suspendue, afin que l'on puisse coordonner les travaux relatifs aux avant-projets en question avec ceux relevant de la conception globale des transports (CGST). On voulait attendre au moins la publication du message relatif à la CGST, pour éviter d'influencer d'une façon ou d'une autre l'aménagement futur du réseau de communications.

### **22 Rapports avec la conception globale suisse des transports**

Dans son rapport final du mois de décembre 1977, la commission fédérale de la conception globale suisse des transports a proposé au Conseil fédéral

d'accorder la préférence à la variante finale 2. Celle-ci prévoit, en raison de l'accroissement du trafic sur le Rhin escompté à l'horizon de l'an 2000, *d'aménager jusqu'à l'embouchure de l'Aar la voie fluviale Bâle-Rheinfelden*. La région de Bâle, déjà surchargée, serait ainsi libérée du trafic supplémentaire. La Commission d'experts n'a pas considéré cette mesure comme faisant partie d'un programme de construction; elle a recommandé de la soumettre au préalable à une étude d'opportunité.

La variante finale 2 repose sur l'hypothèse optimiste d'une augmentation du trafic faisant passer le tonnage des marchandises transbordées sur le Rhin d'environ 9 millions de tonnes en 1974 à 16 millions de tonnes à la fin du siècle. Cette hypothèse était elle-même basée sur les suppositions que le canal reliant le Rhin au Danube serait achevé en 1985 et le canal français du Rhône au Rhin d'ici l'an 2000. En outre, on tablait alors sur une augmentation annuelle du produit social brut de l'ordre de 2 pour cent entre 1974 et l'an 2000. Au cours de cette dernière décennie, l'aménagement des voies navigables a cependant été poursuivi plus lentement que prévu.

La répartition du trafic, prévue dans la variante finale 2, prévoyait que les ports bâlois continueraient de transborder 9 millions de tonnes de marchandises, tout le trafic supplémentaire (7 mio. de t) transitant par Klingnau.

Le rapport final CGST n'a pas considéré nécessaire un prolongement de la voie navigable au-delà de Klingnau en direction du lac de Neuchâtel. Par ailleurs, il ne traite pas des prolongements des voies navigables en direction de Genève, du lac de Constance et du lac Majeur.

Nous fondant sur ces conclusions, nous avons préconisé, dans notre message du 20 décembre 1982 sur les bases d'une politique coordonnée des transports (FF 1983 I 909), de surseoir à une décision de prolongement jusqu'à Klingnau. Nous entendions, à ce moment, réserver la décision concernant la réalisation de ce tronçon ainsi que de celui de l'Aar jusqu'aux lacs du pied du Jura et, de là, jusqu'à Orbe.

## 23 Evolution de la navigation rhénane

Le volume total des marchandises chargées ou déchargées dans les ports bâlois varie, depuis le début des années 60, entre 7 et 9 millions de tonnes par année. Le volume annuel moyen est de 8,5 millions de tonnes. Le volume des marchandises importées en Suisse sur le Rhin correspond aujourd'hui à 20 pour cent environ du total des importations.

Le volume des marchandises transportées sur le Rhin a certes légèrement augmenté en 1986, par rapport à l'année précédente, en raison, essentiellement, de l'accroissement du volume de marchandises liquides transportées. 1985 fut cependant particulièrement défavorable. Comme le relève notre rapport de gestion 1986, en dépit de l'accroissement des volumes transportés, la rentabilité de la plupart des entreprises de la navigation rhénane ne s'est guère améliorée; cette situation économique défavorable est due, d'une

part, à la concurrence du rail et de la route, mais surtout à une importante surcapacité. Les prévisions d'amélioration sont extrêmement prudentes.

## **24 Interventions parlementaires**

Une fois les travaux de la commission CGST terminés, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées dans les années 1980 à 1983. Elles visaient à réactiver les travaux de préparation d'une loi fédérale sur la protection du tracé des voies navigables. Le 21 mars 1980, le conseiller national Humbel nous soumettait une question ordinaire, dans le but de s'informer sur l'état des travaux en cours. Dans notre réponse, nous avons exprimé l'intention de soumettre à une procédure de consultation les avant-projets élaborés par la commission d'étude, avec une documentation complémentaire, pour éclaircir la question fondamentale de la protection du tracé des voies navigables (BO 1980 N 829).

Dans le courant du mois d'octobre 1982, les cantons de Berne, de Fribourg, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura nous ont fait parvenir une lettre, dans laquelle ils nous priaient de soumettre incessamment à une procédure de consultation l'avant-projet de loi sur la protection du tracé des voies navigables de 1974. En mars 1983, nous leur avons répondu qu'en raison notamment de l'état précaire des finances fédérales et d'autres affaires prioritaires, il ne nous était pas possible de consacrer plusieurs millions de francs à l'élaboration d'un projet général pour l'Aar. L'élaboration d'un tel projet aurait été cependant indispensable à la mise sur pied de la consultation, puisqu'il aurait permis de déterminer avec précision la superficie des terrains à réserver. Le DFTCE a donc été chargé de prendre contact avec les cantons intéressés, pour étudier avec eux les possibilités de financement d'un tel projet.

Dans notre réponse écrite du 7 septembre 1983 à l'interpellation du conseiller national Bürer-Walenstadt, du 23 juin 1983, relative à la navigation intérieur suisse, nous avons réitéré notre point de vue (BO 1983 N 1552).

## **25 Séance avec les cantons intéressés**

Le 21 décembre 1983, une séance a eu lieu à Berne avec les cantons intéressés à l'aménagement d'une voie navigable Aar-lacs du pied du Jura. Etaient présents les représentants des cantons d'Argovie, de Soleure, de Berne, de Fribourg, de Neuchâtel et de Vaud, ainsi que de l'Office fédéral de l'économie des eaux (OFEE). Les représentants des cantons ont tous été d'avis qu'une procédure de consultation devait être organisée à ce sujet, sans qu'il soit nécessaire d'élaborer au préalable un projet général ou une documentation complémentaire.

## 26 Procédure de consultation sur la protection du tracé des voies navigables

A la suite d'une consultation interne de l'Administration fédérale au sujet de la procédure à suivre, nous avons autorisé, le 17 décembre 1984, le DFTCE à ouvrir une procédure de consultation sur l'opportunité de protéger le tracé des voies navigables.

Les milieux consultés devaient surtout dire s'il était nécessaire de prendre des mesures propres à permettre une réalisation future des voies navigables. Comme base de discussion et à titre d'exemple de solution possible, ils ont reçu les deux avant-projets susmentionnés, avec un commentaire de l'administration au sujet des interventions techniques nécessaires pour la protection du tracé et l'aménagement d'une voie navigable sur le Rhin supérieur et sur l'Aar entre son embouchure et les lacs du pied du Jura. Le DFTCE a en outre posé trois questions au sujet des mesures à prendre et des dispositions légales en vigueur.

Cette procédure s'est déroulée jusqu'à la fin septembre de 1985. Plus de cent organismes intéressés, notamment tous les cantons, les partis politiques représentés au Parlement et les principales organisations faîtières ou nationales ont été consultés. Dans le chiffre 3, nous en rapportons les résultats.

## 27 Pourparlers avec le Land de Bade-Wurtemberg

A la suite de la motion du Parlement citée plus haut, des pourparlers au niveau administratif ont eu lieu au mois de décembre 1973 entre des représentants de la Suisse et du Land de Bade-Wurtemberg. Pendant 50 ans, l'Allemagne avait instamment demandé un aménagement du Rhin supérieur de Bâle au lac de Constance; cette exigence avait d'ailleurs été formulée dans la convention du 28 mars 1929 entre la Suisse et l'Allemagne sur la régularisation du Rhin entre Strasbourg/Kehl et Istein (art. 6). Au cours de ces discussions, il est cependant apparu que pour nos voisins l'aménagement du Rhin supérieur, même jusqu'à l'embouchure de l'Aar, a perdu de son acuité.

Au cours d'une deuxième série d'entretiens en avril 1974, les deux délégations ont pris acte des changements intervenus et ont admis que les éventuelles négociations entre les deux États devaient reposer sur les deux principes ci-après:

1. La possibilité d'une réalisation ultérieure de la voie navigable du Rhin entre Bâle et l'embouchure de l'Aar doit être sauvegardée conformément à la convention germano-suisse du 28 mars 1929 et aux décisions prises par le Parlement suisse le 6 mars 1973, et assurée par des mesures de protection du tracé.
2. Le projet d'un aménagement et d'une protection du tracé entre l'embouchure de l'Aar et le lac de Constance doit être abandonné.

Vu la teneur de la motion du Parlement, l'Administration fédérale a surtout examiné la question de la protection du tracé et de la réalisation éventuelle des voies navigables du Rhin supérieur et de l'Aar jusqu'aux lacs du pied du Jura. Mais elle a aussi suivi, d'une façon constante, l'évolution chez nos voisins français et italiens, pour ce qui concerne la réalisation éventuelle des liaisons Genève-Rhône et Adriatique-lac Majeur, sans cependant jouer un rôle actif.

### 3 Résultats de la procédure de consultation

En analysant les différentes prises de position, on constate que les cantons sont en majorité favorables à une protection du tracé des voies navigables, tandis que les partis politiques et les organisations consultées s'opposent, en majorité, à l'adaptation de telles mesures (voir appendice).

Les cantons de la Suisse occidentale (FR, VD, VS, NE, GE, JU) proposent la protection la plus étendue (Rhin supérieur, embouchure de l'Aar-lacs du pied du Jura-lac Léman-Rhône en aval de Genève). Quel que soit le sort que l'avenir réservera aux différents projets d'aménagement des voies navigables, il leur paraît erroné d'hypothéquer l'avenir en ne prenant pas les mesures qui permettraient de les réaliser au gré des besoins.

Les autres cantons favorables à une protection du tracé des voies navigables excluent en général l'Aar et envisagent l'éventualité de mesures de protection uniquement sur le Rhin supérieur (au maximum jusqu'à Weiach), ou éventuellement sur le Rhône en aval de Genève. Il faut valoir que le développement de la navigation fluviale – eu égard aux coûts de transport réduits – pourrait un jour redevenir actuel, même si pour le moment les ports bâlois sont loin d'être saturés.

Quant aux cantons de Suisse alémanique qui seraient directement touchés, ils se sont tous exprimés contre l'adoption de mesures de protection sur leur territoire (Rhin supérieur: AG, ZH, SH, TG, Aar: SO, BE). Selon eux, la réalisation des voies navigables se heurte actuellement – et se heurtera toujours plus dans le futur – aux impératifs de la protection de la nature et de l'environnement, qui priment nettement tous les autres (économiques et énergétiques). Les cantons romands (GE, VD, FR, NE) sont par contre favorables à de telles mesures, pour les raisons que nous avons déjà indiquées. Enfin, le canton du Tessin s'est prononcé contre une voie d'eau le reliant à l'Adriatique et contre la réalisation de mesures de protection sur son territoire, car un développement de l'industrie lourde n'est plus conforme à ses objectifs.

Parmi les partis politiques, seuls le parti libéral (surtout par souci d'assurer un meilleur équilibre économique en Suisse) et l'Union démocratique du centre (UDC) ont exprimé un avis favorable à la protection du tracé des voies navigables. Selon l'UDC, cependant, le principe de la proportionnalité entre coûts et avantages doit en tout cas être respecté. Le parti démocra-

te-chrétien laisse la question en suspens, étant donné qu'à son avis il faut d'abord déterminer le rapport coûts-avantages. Pour des motifs d'ordre écologique et économique, tous les autres partis ont rejeté la protection des tracés. Pour les mêmes raisons, la majorité des organisations consultées s'opposent à l'adoption de mesures en vue d'une telle protection. Seules les organisations patronales et celles qui s'occupent de l'aménagement des eaux et de la navigation y sont favorables. En général, les organisations patronales et les associations s'occupant de l'aménagement des eaux exigent toutefois que l'on procède à une analyse préalable des coûts et des avantages.

## **4 Politique des transports**

### **41 Rapports entre la protection des tracés et l'aménagement des voies navigables**

Dans le cadre de la procédure en cours, les notions de protection des tracés et d'aménagement des voies navigables ont souvent été confondues. La protection des tracés a pour but d'éviter que, dans un cours d'eau ou dans ses environs immédiats, des mesures ne soient prises qui pourraient rendre difficile voire empêcher l'aménagement d'une future voie navigable. En sus des tracés, il s'agit de réserver les terrains nécessaires aux zones portuaires et de transbordement.

Des mesures de protection peuvent être prises quand l'aménagement d'une voie navigable se justifie compte tenu de considérations générales relatives, en particulier, à une évolution économique probable ou souhaitable et aux besoins de transports qui en résultent et qui doivent être satisfaits. La décision de réaliser effectivement une voie navigable dépend de différents facteurs, notamment de l'évolution de la situation économique et du résultat d'études d'opportunité; elle peut donc être prise à un stade ultérieur. Aussi l'adoption de mesures de protection des tracés ne préjuge-t-elle en rien la décision de réaliser effectivement une voie navigable.

### **42 Coûts des mesures de protection**

En 1974, dans le cadre des études entreprises en vue d'une loi fédérale, on a procédé à une évaluation des coûts d'une éventuelle protection des tracés Rheinfelden-embouchure de l'Aar (y compris le palier de Klingnau) et Aar-lacs du pied du Jura, entre Klingnau et Orbe. Cette évaluation portait sur la période 1975-1985. Le but était d'obtenir un ordre de grandeur de ces coûts (acquisition de terrains ou de servitudes, renchérissement d'ouvrages tels que ponts, etc.):

## Evaluation des coûts pour la période 1975-1985 (en millions de francs)

	Section du Rhin supérieur	Voie navigable Aar- lacs du pied du Jura
Voies navigables .....	0,5	53,0
Zones portuaires .....	9,5	17,5
Rives et territoires situés à proximité des rives .....	—	16,0
Total .....	10,0	86,5

Il s'agit d'estimations grossières.

Une évaluation des coûts n'est pas disponible pour la section du Rhône comprise entre le lac Léman et la frontière nationale.

### 43 Répercussions de la navigation sur l'économie suisse

La navigation est très pratique et économique pour le transport de biens en vrac. Elle permet en outre d'économiser de l'énergie. Par tonne transportée, elle n'emploie qu'un cinquième de l'énergie utilisée par la route et que trois cinquièmes de celle qui est consommée par le rail. C'est pour la voie d'eau que les coûts en énergie par tonne kilométrique sont les plus bas.

Pour les années 1950, 1963, 1966 et, la dernière fois, 1969, l'Office fédéral de l'économie des eaux a évalué l'ordre de grandeur des économies réalisées sur le coût du transport du fret lorsqu'il transite par les ports bâlois. Pour ce faire, il s'est basé d'une part sur la répartition de tonnages entre quelques catégories de marchandises et entre divers trajets aboutissant à Bâle. D'autre part, il a procédé à l'étude comparative des coûts du transport de ces marchandises par le rail ou par la voie d'eau. Si on est parvenu à un avantage en faveur de celle-ci, l'économie ainsi réalisée doit cependant être relativisée si l'on tient compte du transbordement et de l'acheminement des marchandises jusqu'à leur destination. En conséquence, l'office a appliqué dans chaque cas un facteur de réduction. Pour les quatre années prises en considération, il a évalué entre 80 et 95 millions de francs les économies directes sur les coûts de transport. Outre ces économies, il ne faut pas méconnaître que la navigation rhénane engendre des économies indirectes en raison de l'influence qu'elle exerce sur les tarifs des chemins de fer. Ces dernières économies sont cependant difficiles à chiffrer.

Des études plus récentes sur les économies de transport ne nous sont pas connues. Etant donné que les tonnages et les relations ainsi que la répartition du trafic entre le rail et la voie navigable ne se sont pas modifiés d'une façon notable depuis 1969, on peut considérer aujourd'hui encore que la navigation rhénane permet de réaliser, au niveau national, des économies de fret directes et indirectes de l'ordre de 100 millions de francs par année.

Sur le plan européen, la navigation intérieure a une importance assez considérable, puisque 20 pour cent du tonnage est transporté par voie d'eau. En Suisse aussi, la navigation intérieure occupe une place assez importante au niveau des importations, des exportations et du trafic de transit. Ces dernières années, 10 à 15 pour cent des échanges avec l'étranger sont passés par les ports bâlois: il s'agit, pour l'essentiel, de carburants ou de combustibles liquides et solides. Toutefois, au niveau européen, on ne peut s'attendre à un accroissement substantiel du trafic par voie d'eau. Seule l'ouverture de nouvelles voies pourrait quelque peu le faire progresser.

Sur le plan international plus large, la navigation maritime traverse depuis des années une crise profonde. On a procédé à des diminutions notables des flottes de nombreux pays. La flotte suisse a perdu cinq unités en un an. Rien n'indique que ce mouvement à la baisse prendra fin prochainement.

Pour la Suisse, la question de l'aménagement de nouvelles voies navigables se pose sous l'aspect d'un éventuel accroissement du trafic d'une part et, de l'autre, sous celui de la concurrence à l'égard des moyens de transport existants. En supposant que le trafic rhénan augmente fortement – ce qui est peu probable pour les raisons exposées ci-dessus – des difficultés de transbordement pourraient surgir dans les ports bâlois; elles ralentiraient l'acheminement des biens. Dans une telle situation, la région bâloise devrait être décongestionnée, ce qui pourrait être réalisé, selon les conclusions de la CGST, au moyen d'un prolongement de la navigation rhénane jusqu'à Klingnau, pour desservir la Suisse orientale. Une telle répartition causerait une diminution des prestations par rail et par route au départ de Bâle; elle serait néanmoins souhaitable, car elle réduirait la concentration du trafic. Il faut noter toutefois qu'en raison des distances plus courtes à parcourir pour amener les marchandises à destination à partir des ports décentralisés, le volume transporté par la route pourrait bien augmenter. Le prolongement de la navigation sur le Rhône jusqu'au lac Léman aurait des effets semblables.

Il faut en l'occurrence relever qu'un accroissement du nombre des ports exigerait des investissements dans des raccordements ferroviaires et routiers, pouvant atteindre des sommes assez considérables selon leur degré d'efficacité. Jusqu'à une certaine mesure, des difficultés de transbordement dans les ports bâlois pourraient également être écartées par un accroissement des capacités de transport par rail. Avant toute décision de construction, il faudrait toutefois, selon les conclusions de la CGST, analyser ces différentes variantes sur le plan de leur opportunité.

Les effets d'une prolongation éventuelle de la navigation sur l'Aar jusqu'au lac de Neuchâtel doivent être appréciés différemment. Actuellement, les entreprises industrielles situées le long de l'Aar et au pied du Jura n'exigent aucune infrastructure supplémentaire pour le transport de biens en vrac. En outre, sur la base d'expériences réalisées à l'étranger, on arrive à la conclu-

sion à l'établissement de nouvelles entreprises (le canal latéral de l'Elbe et le canal Rhin-Main-Danube jusqu'à Nuremberg, par exemple, n'ont pas donné l'impulsion espérée à l'établissement de nouvelles entreprises). Une nouvelle voie d'eau influencerait directement les transports par rail et par route, appelés aujourd'hui à desservir cette région. Si l'on part du principe qu'un nouveau tunnel du Hauenstein devrait être percé selon le projet RAIL 2000 (message du 16 déc. 1985; FF 1986 I 181), nous disposerions alors d'une capacité suffisante, à longue échéance, à couvrir les besoins de la région située au pied du Jura.

En résumé, un prolongement de la navigation jusqu'à l'embouchure de l'Aar peut être utile au dégagement des ports bâlois. Encore faut-il que la navigation se développe dans une mesure notable. Par contre, un prolongement en-deçà de l'embouchure de l'Aar ne se justifie, aujourd'hui et dans un avenir prévisible, ni pour des motifs de capacité ni en raison d'une politique structurelle. Un tel prolongement pourrait affaiblir les moyens de transport existants, sans compenser cet effet par d'autres avantages.

## **5           Grandes lignes de la politique gouvernementale**

Cet objet ne figure pas dans le rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153). Etant donné cependant que nous entendons renoncer à l'élaboration d'une loi sur la protection du tracé des voies navigables, il nous a paru opportun de présenter le présent rapport dans la législature en cours.

## **6           Procédure à suivre**

### **61         Intentions du Conseil fédéral**

Nous avons l'intention de prévoir des mesures de protection sur le Rhin jusqu'à l'embouchure de l'Aar (jusqu'à Klingnau ou jusqu'à Weiach, selon le résultat d'études plus détaillées) et sur le Rhône en aval du lac Léman. Un éventuel aménagement d'autres sections (Aar, Rhin supérieur jusqu'au lac de Constance) nous paraît aujourd'hui très peu probable, de sorte qu'on peut renoncer à réaliser des mesures de protection. De telles mesures causeraient d'ailleurs une atteinte disproportionnée aux droits de propriété de particuliers, ainsi qu'aux compétences cantonales et communales.

Nous sommes conscients du fait que l'absence de mesure de protection peut rendre plus difficile la réalisation ultérieure d'autres voies navigables. Elle ne l'interdit cependant pas. Une telle réalisation, par exemple sur l'Aar, resterait toujours possible. Elle pourrait cependant se compliquer, en raison de l'emprise de la construction sur les terrains en cause.

## 62 Mesures envisagées

### 621 Plans sectoriels de la Confédération

En vue de la réalisation des mesures de protection envisagées sur le Rhin et sur le Rhône, la Confédération, se fondant sur les articles 24 et 27 LFH, devra élaborer, en collaboration avec les cantons et les états voisins, des plans sectoriels au sens de l'article 13 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). Les cantons concernés (GE, BL, AG) en tiendront compte dans leurs plans directeurs conformément à l'article 6, 4<sup>e</sup> alinéa, LAT. Toutefois, les articles 24 et 27 LFH, qui permettent seulement de réserver un cours d'eau et non les territoires nécessaires dans ses environs, ne constitueront pas une base juridique complète. Dans l'élaboration de ces plans, il sera tenu compte de la protection de la nature, du paysage et de l'environnement.

Conformément à l'article 11 LAT, le Conseil fédéral approuve les plans directeurs cantonaux. Vu la base légale limitée, fournie par la LFH, la Confédération ne pourra pas imposer une protection complète des tracés. Celle-ci ne pourra être réalisée qu'après entente avec les cantons. La Confédération estime que le financement des mesures de protection devrait être à la charge des cantons; elle n'envisage pas d'en prendre une partie à sa charge (ce que l'art. 27, 2<sup>e</sup> al., LFH permettrait).

### 622 Mesures pour le Rhône

Dans le but d'évaluer l'ampleur des interventions techniques et la superficie des territoires à réserver, il faut réaliser un projet général des constructions nécessaires à une réalisation future de la navigation. Nous avons l'intention de faire élaborer un projet pour le Rhône du lac Léman à la frontière nationale, semblable à celui qui a été réalisé en 1976 pour le Rhin supérieur jusqu'à un éventuel port sur l'Aar à Klingnau. Nous inscrirons au budget les crédits nécessaires. En outre, il conviendra d'entamer des pourparlers avec la France, dans le but d'harmoniser les intentions des deux pays.

Selon que la future voie navigable reliera la région de Peney ou le lac Léman, un projet général partant de la frontière nationale comprendra trois ou quatre paliers (l'Etournel, Chancy-Pougny, Verbois, le Reposoir). Le dernier palier posera des problèmes particulièrement difficiles car, au Reposoir, un tunnel devrait relier le Rhône au Léman.

Sur la base d'une évaluation approximative, l'établissement du projet général coûtera quelque 200 000 francs pour chacun des paliers de l'Etournel, de Chancy-Pougny et de Verbois. Pour le palier Rhône-lac Léman, le montant sera plus élevé, de sorte que l'ensemble des coûts devrait atteindre 1 million de francs, y compris les études préliminaires (normes, courbes de remous). Une estimation plus précise des coûts ne sera possible que sur la base d'offres indicatives.

L'élaboration du projet devrait durer, quant à elle, trois années, dont une consacrée aux études préliminaires et deux au projet général relatif aux différents paliers.

### **623 Révision des bases légales**

Les articles 24 et 27 LFH constituent la seule base légale permettant à la Confédération de réaliser des mesures de protection. Ces dispositions doivent donc être maintenues. Par contre, il faudra adapter aux exigences actuelles l'arrêté du Conseil fédéral du 4 avril 1923 concernant les cours d'eau navigables ou pouvant être rendus navigables (RS 747.219.1). Cela vaut, en principe, aussi pour la convention du 28 mars 1929 entre la Suisse et l'Allemagne sur la régularisation du Rhin entre Strasbourg/Kehl et Istein. Toutefois, celle-ci ne pourra être révisée qu'avec l'accord de la République fédérale d'Allemagne. Il faudra établir si ce pays est favorable à ladite révision et jusqu'à quel point.

### **63 Abandon du projet d'une loi sur la protection du tracé des voies navigables**

Les avant-projets de loi et d'arrêté fédéral, élaborés en 1974 par la commission d'étude précitée, prévoient une protection en soi adéquate des tracés de la voie navigable Rhin supérieur-embouchure de l'Aar-Yverdon. Comme nous l'avons souligné, cette protection peut se limiter, à l'heure actuelle, au Rhin supérieur jusqu'à l'embouchure de l'Aar et au Rhône jusqu'à la frontière nationale. Pour ces tracés, nous espérons pouvoir nous réserver à l'avenir la liberté de décision nécessaire, de concert avec les cantons (plans sectoriels et directeurs) et avec les pays voisins. Etant donné l'ampleur limitée des mesures de protection envisagées, il paraît disproportionné d'élaborer une loi; c'est pourquoi ce projet sera abandonné.

## Résultats de la procédure de consultation

Question fondamentale: «Est-il nécessaire de prendre des mesures propres à permettre une réalisation future des voies navigables?»

Milieux consultés	Réponse	Remarques
<b>a. Gouvernements cantonaux</b>		
1. Zurich	oui	Jusqu'à l'embouchure de l'Aar seulement
2. Berne	non	
3. Lucerne		Renonce à prendre position
4. Uri	oui	
5. Schwyz	non	
6. Unterwald-le-Haut		Cette question concerne les cantons directement touchés
7. Unterwald-le-Bas	non	
8. Glaris	oui	
9. Zoug		Renonce à prendre position
10. Fribourg	oui	
11. Soleure	Aar non	Eventuellement oui pour d'autres tracés, comme le Rhin supérieur et le Rhône
12. Bâle-Ville	oui	Il faut renoncer à protéger en amont de Weiach et sur l'Aar
13. Bâle-Campagne	oui	Il faut renoncer à protéger en amont de Weiach et sur l'Aar
14. Schaffhouse	non	
15. Appenzell Rh.-Ext.		Renonce à prendre position
16. Appenzell Rh.-Int.		Renonce à prendre position
17. Saint-Gall	oui	Protection du Rhin jusqu'à Weiach
18. Grisons	oui	
19. Argovie	non	Protéger le paysage fluvial au moyen de l'aménagement du territoire
20. Thurgovie	oui	Jusqu'à Klingnau
21. Tessin	oui	
22. Vaud	oui	
23. Valais	oui	
24. Neuchâtel	oui	
25. Genève	oui	
26. Jura	oui	

Milieux consultés	Réponse	Remarques
<b>b. Partis politiques</b>		
1. Parti radical-démocratique suisse	non	
2. Parti démocrate-chrétien suisse	?	Analyse coûts-avantages
3. Parti socialiste suisse	non	
4. Union démocratique du centre	oui	A condition que soit sauvegardée la proportionnalité des coûts
5. Part libéral suisse	oui	
6. Alliance des indépendants	non	
7. Parti évangélique populaire suisse	non	
8. Action nationale	non	
9. Organisations progressistes suisses POCH	non	
<b>c. Organisations compétentes</b>		
1. Union suisse des arts et métiers	oui	Aussi pour le tracé lac Léman-Rhône
2. Union suisse du commerce et de l'industrie	oui	
3. Union centrale des associations patronales suisses	?	
4. Union suisse des paysans	oui	Seulement sur le Rhin supérieur
5. Fédération romande des syndicats patronaux	oui	
6. Union syndicale suisse	non	
7. Fédération des sociétés suisses d'employés	non	
8. Union suisse des syndicats autonomes	non	
9. Union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques	non	
10. Association des communes suisses	non	
11. Union des villes suisses		Renonce à prendre position
12. Association suisse pour l'aménagement des eaux	oui	Analyse coûts-avantages
13. Association romande pour la protection des eaux et de l'air (ARPEA)	oui	
14. Association suisse des professionnels de l'épuration des eaux		Renonce à prendre position

Milieux consultés	Réponse	Remarques
15. Office central suisse pour l'importation des carburants et combustibles liquides, CAR-BURA		Pas de prise de position matérielle; pas rationnel de bloquer des fonds de la Confédération
16. Union des entreprises suisses de transports publics	non	
17. LITRA, Service d'information pour les transports publics	non	Protéger le paysage fluvial au moyen de l'aménagement du territoire
18. Association suisse des ingénieurs de la circulation	non	
19. Association suisse pour l'étude des transports		Renonce à prendre position
20. Association suisse des transports	non	Protéger les rives des fleuves et des lacs
21. Office suisse d'expansion commerciale		Renonce à prendre position
22. Association suisse de navigation	oui	Pas protéger l'Aar, le Rhône oui
23. Bureau de coordination de la navigation intérieure suisse	oui	Aussi le Rhin supérieur en amont de l'embouchure de l'Aar et le tracé lac Léman-Rhône
24. Nordostschweizerischer Verband für die Schifffahrt Rhein-Bodensee	oui	Protéger le Rhin jusqu'au lac de Constance
25. Association suisse pour la navigation du Rhône au Rhin	oui	Aussi le Rhin supérieur en amont de l'embouchure de l'Aar et le tracé lac Léman-Rhône
26. Transhelvetica SA	oui	Aussi le Rhin supérieur en amont de l'embouchure de l'Aar et le tracé lac Léman-Rhône
27. Aargauisches Binnenschiffahrts-Komitee	oui	
28. Zentralschweiz. Vereinigung für die Schifffahrt auf Rhein und Rhone	oui	Aussi le Rhin supérieur en amont de l'embouchure de l'Aar et le tracé lac Léman-Rhône
29. Aqua Viva	non	Protéger les rives des fleuves et des lacs
30. Association suisse des pêcheurs professionnels	non	
31. Fédération suisse de pêche et pisciculture	non	Protéger les rives des fleuves et des lacs
32. Association suisse pour l'aménagement national	?	
33. Ligue suisse pour la protection de la nature	non	Protéger les rives des fleuves et des lacs

Milieux consultés	Réponse	Remarques
34. Ligue suisse du patrimoine national	non	
35. Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage	non	
36. Société suisse pour la protection du milieu vital	non	Protéger les rives des fleuves et des lacs
37. WWF Suisse	non	Protéger les rives des fleuves et des lacs
38. Société suisse des ingénieurs et des architectes	oui	Majorité des sections
39. Union technique suisse	oui	Seulement jusqu'à Full/embouchure de l'Aar
40. Fédération suisse des avocats		Renonce à prendre position

## Rapport concernant la protection du tracé des voies navigables du 15 avril 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.035
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.05.1987
Date	
Data	
Seite	466-484
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 096

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.