

Message concernant la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine (LTRA)²

du 4 mai 1994

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine et vous proposons de l'adopter. Nous vous proposons également de ne pas donner suite aux interventions parlementaires suivantes:

Initiatives parlementaires

- | | | | |
|------|--------|---|---|
| 1994 | 94.402 | N | Mise en œuvre de l'article 36 ^{sexies} cst. Arrêté fédéral (encore non traitée, Hämmerle/Hubacher) |
| 1994 | 94.406 | E | Arrêté fédéral sur une refonte de l'article 36 ^{sexies} , 3 ^e alinéa, cst. (encore non traitée, Salvioni) |
| 1994 | 94.407 | N | Arrêté fédéral sur une refonte de l'article 36 ^{sexies} , 3 ^e alinéa, cst. (encore non traitée, Schmidhalter) |

Motions

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 1994 | M | 94.3031 | Législation d'application urgente de l'initiative des Alpes (N 28. 2. 94, Comby) |
| 1994 | M | 94.3045 | Article 36 ^{sexies} , 3 ^e alinéa, cst. Dispositions d'exécution (N 28. 2. 94, Schmidhalter) |
| 1994 | M | 94.3053 | Législation d'exécution sur l'initiative des Alpes (E 28. 2. 94, Bloetzer) |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 mai 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Stich
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Suite à l'acceptation le 20 février 1994 de l'initiative populaire «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» (Initiative des Alpes), l'article constitutionnel 36^{sexies} a acquis force de loi. Les dispositions transitoires laissent un délai de dix ans pour transférer de la route au rail le trafic de marchandises qui transitent dans notre pays. Par contre, le 3^e alinéa est immédiatement applicable à la construction et à l'aménagement des routes de transit. En raison de cet échelonnement, l'exécution ne peut être régie par un seul texte. La question du transit des marchandises sera réglée à une date ultérieure. Le présent projet ne porte que sur la construction et l'aménagement des routes de transit dans la région alpine.

Faute de définitions, les termes du texte constitutionnel ont engendré un certain flou, de sorte que, sitôt l'initiative acceptée, l'Office fédéral des routes a décrété un arrêt immédiat des travaux de planification et d'études concernant les routes nationales et principales situées dans la région alpine. Les cantons touchés et – à la faveur de la session de printemps – la majorité des Chambres fédérales ont exigé que l'on aille rapidement de l'avant dans l'élaboration des dispositions d'exécution du 3^e alinéa de l'article 36^{sexies} cst. Avec le présent message, le Conseil fédéral donne suite à cette requête, quand bien même les délais, notamment pour la procédure de consultation, ont énormément restreint les possibilités.

Le projet définit la notion de «région alpine» dans l'esprit de la Convention internationale sur les Alpes. Par routes de transit, on entend toutes les routes nationales et principales – au sens de la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants –, pour lesquelles le trafic journalier moyen est supérieur à 1500 véhicules à moteur et le transit de personnes et de marchandises représente en moyenne une part supérieure à dix pour cent du trafic global. Le classement comme route de transit entraîne une interdiction générale d'augmenter la capacité (construction). Des exceptions sont consenties pour le contournement de localités ou pour des endroits où les problèmes de sécurité du trafic sont patents. Selon les documents disponibles, les routes de transit sont actuellement la N 2 entre Lucerne et Chiasso, la N 9 de Brigue à la frontière (Simplon), la N 13 entre Thusis et Bellinzzone, ainsi que la A 21 de Sembrancher au Grand-Saint-Bernard. Par ailleurs, certains tronçons (Col de la Forclaz, Reichenau – Thusis, N 13 dans la vallée du Rhin saint-galloise, quelques tronçons en Engadine, route reliant Stabio à Gaggiolo) se situent à la limite et nécessiteront des précisions.

Même s'il s'avérait que le pourcentage de transit est trop élevé dans la vallée du Rhin saint-galloise, le présent projet autoriserait cependant à achever l'élargissement à quatre voies, étant donné la clause d'exception pour les problèmes évidents de sécurité, ce qui est le cas dans cette vallée.

Conçu comme une loi fédérale comprenant des normes abstraites et générales, le projet arrive à un résultat correspondant aux intentions exprimées jusqu'à présent par toutes les parties, à savoir limiter l'interdiction d'augmenter la capacité aux axes de transit principaux. La seule divergence de taille consiste dans le règlement de la

question de la N 9 entre Sierre et Brigue, où il est quasi impossible d'arriver à un accord.

Aux termes de la loi, la N 9 dans la vallée du Rhône n'est pas une route de transit. La densité de la circulation est essentiellement due à des trafics d'origine, de destination ou local, tandis que le transit représente une part inférieure à 5 pour cent. Si l'on voulait placer aussi bas le seuil pour le transit, la quasi totalité des routes nationales et principales situées dans les Alpes serait touchée. L'initiative des Alpes atteindrait ainsi un objectif similaire à celui d'une autre initiative «halte au bétonnage – pour une stabilisation du réseau routier», nettement rejetée en 1990 par le peuple et les cantons.

Le point de référence et la base de calcul sont la part du trafic de transit des personnes et des marchandises dont les points de départ et d'arrivée se situent à l'étranger et qui traversent la Suisse. Mais cette part s'avère difficile à déterminer. La seule solution valable est d'arrêter le trafic pour des enquêtes puis d'extrapoler à l'aide de calculs par modèles. Or, il est délicat de procéder de la sorte surtout sur des tronçons très fréquentés. Partant, les relevés se feront là où il faut de toute façon s'arrêter, soit aux frontières. De la sorte, on garantit un traitement identique de tous les véhicules, qu'ils soient immatriculés dans le pays ou à l'étranger; en effet, il ne s'agit que d'une base de mesure et nullement de règles de conduite visant un usager particulier. Les conséquences, soit l'interdiction d'augmenter la capacité, sont les mêmes pour tous les usagers, avec cependant une propension à défavoriser les indigènes, puisque, sur chaque route de Suisse, les véhicules immatriculés dans le pays sont nettement plus nombreux que ceux provenant de l'étranger.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

Le 20 février 1994, les citoyens ont accepté l'initiative populaire «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» par 950 000 voix contre 880 000; treize cantons et six demi-cantons l'ont aussi acceptée, tandis que sept l'ont rejetée. Dès lors, la constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 36^{sexies}

¹ La Confédération protège la zone alpine contre les effets négatifs du trafic de transit. Elle limite les nuisances causées par le trafic de transit de telle sorte que les êtres humains, les animaux et les plantes ainsi que leurs espaces vitaux n'en subissent pas de dommages.

² Les marchandises transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes sont transportées par le rail. Le Conseil fédéral fixe les mesures à prendre par voie d'ordonnance. Des dérogations à cette règle ne sont accordées que si elles sont indispensables; les conditions en sont spécifiées dans la loi.

³ La capacité des routes de transit dans les régions alpines ne doit pas être augmentée. Les routes de contournement destinées à désengorger les localités ne tombent pas sous le coup de cette disposition.

Dispositions transitoires, art. 21

Le trafic des marchandises qui transitent par notre pays doit avoir été transféré de la route au rail dans un délai de dix ans à compter de la date à laquelle l'article 36^{sexies}, 2^e alinéa, a été accepté.

Alors que les dispositions transitoires laissent un délai de dix ans pour accomplir ce transfert, le 3^e alinéa, portant sur la capacité des routes de transit, est devenu exécutoire sitôt l'initiative acceptée. Partant, un nouveau droit est entré en vigueur et il y a lieu de l'appliquer sans retard.

Lors de la campagne précédant la votation, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) et l'office compétent, l'Office fédéral des routes (OFR) ont déjà souligné les problèmes que poserait l'application; en effet, le 3^e alinéa de l'article 36^{sexies} contient plusieurs termes trop vagues et qui nécessitent une interprétation. Or, les divergences apparues à ce sujet avant la votation ne se sont guère atténuées.

Le mercredi suivant la votation, l'OFR, avec l'accord du DFTCE, a décrété un arrêt provisoire de tous les travaux de planification et d'études portant sur l'ensemble des routes nationales et principales situées dans le périmètre alpin défini par la Convention sur les Alpes. Suite à cette mesure, les réactions politiques ont été vives tant dans les cantons qu'aux Chambres fédérales. Plusieurs entrevues ont été nécessaires pour expliquer la décision de la Confédération à des gouvernements cantonaux. De même, la session de printemps des Chambres a été l'occasion de répondre à treize interpellations urgentes, tout en débattant de la question. Alors que certains critiquaient cette décision, d'autres la considéraient comme justifiée. Tous s'accordaient en revanche sur l'urgence en la matière. Dès

lors, on attendait du Conseil fédéral qu'il soumette au Parlement une réglementation d'application dans les plus brefs délais et qu'il limite dans toute la mesure du possible et au plus vite la portée de sa décision. Le présent projet tient compte de ces deux exigences, puisque le calendrier et les étapes prévues devraient permettre de régler rapidement cette question.

12. Interprétation des dispositions constitutionnelles

Le 3^e alinéa de l'article 36^{sexies} renferme plusieurs termes juridiques qu'il s'agit d'interpréter et de concrétiser, ce qui est normal dans une disposition constitutionnelle.

L'interprétation des dispositions constitutionnelles suit en substance les mêmes règles que celle des autres textes normatifs. Ce sont tout d'abord le libellé, le sens et le but qui sont déterminants ainsi que les valeurs qu'ils recouvrent. La bibliographie n'est ni contraignante, ni absolument décisive pour l'interprétation. Mais on peut y faire appel afin de découvrir le sens d'une norme et pour éviter ainsi toute interprétation erronée (ATF 112 II 4).

Il en va de même des dispositions qui entrent en force suite à l'acceptation d'une initiative populaire. Dans ce cas également, il faut systématiquement s'en tenir au libellé. On ne peut donc en particulier s'en référer à la seule volonté subjective des auteurs de l'initiative (ATF 111 Ia 305; 112 Ia 245). En revanche, il est permis de tenir compte des motifs de l'initiative et des avis exprimés par ses auteurs (ATF 105 Ia 154). A noter qu'au moment de vérifier la conformité constitutionnelle, on interprète une initiative de la manière dont l'entendent ses auteurs (ATF 118 Ia 204). De manière générale, n'importe quelle interprétation peut être retenue pour autant qu'elle corresponde au mieux au sens et à l'objectif de l'initiative, qu'elle aboutisse à un résultat raisonnable et qu'elle tienne compte de la norme supérieure (ATF 111 Ia 305).

Néanmoins, pour arriver à un résultat fondé, il faut que l'interprétation tienne compte non pas d'un seul aspect, mais de tout le contexte normatif. Autrement dit, il faut chercher à interpréter et à appliquer la disposition constitutionnelle résultant de l'initiative des Alpes dans un esprit de *concordance* et non pas en soulignant les divergences envisageables. En somme, les nouvelles dispositions constitutionnelles doivent être interprétées dans le sens de la constitution. Il va de soi que *l'on ne saurait diverger dans l'interprétation des mêmes termes juridiques* (ATF 118 II 53). Ainsi, dans le cas présent, au moment d'interpréter les termes juridiques – indéfinis ou qui nécessitent à tout le moins des explications – utilisés dans l'article 36^{sexies}, 3^e alinéa, *ct.*, il faut prendre en compte leur signification dans d'autres normes (constitution, lois, ordonnances).

Le principe de l'interprétation concordante est particulièrement important par rapport à la législation prééminente. En clair, cela signifie qu'il faut interpréter le 3^e alinéa de l'article 36^{sexies}, *ct.*, *de manière qu'il soit conforme au droit international*, donc de reconnaître dans la pratique et dans la doctrine la suprématie absolue du droit international. En effet, les autorités qui font les lois et celles qui les appliquent sont tenues de donner la priorité au droit international, qui prime leur propre législation. Il en va de même pour l'interprétation de dispositions constitutionnelles (ATF 117 Ib 372 s.; JAAC 1989, 53/IV, p. 396 ss).

13 Pourquoi une loi?

Il existe plusieurs options pour mettre en application l'article 36^{sexies}, 3^e alinéa, cst.: des décisions ponctuelles, une ordonnance du Conseil fédéral, un arrêté fédéral simple ou de portée générale, voire une loi fédérale. Certes, on pourrait les combiner. Or, le choix s'est fortement réduit lorsque le Parlement a traité les interpellations urgentes. D'un côté, ce dernier a clairement fait montre de sa volonté de participer à la mise en application (p.ex. initiative Schmidhalter, signée par plus de 100 parlementaires). Partant, il est exclu de légiférer par une ordonnance émanant du Conseil fédéral, voire d'appliquer directement la constitution dans des cas donnés. De l'autre, le Conseil fédéral a expliqué dans sa réponse à l'interpellation urgente Schmidhalter, qu'après avoir constaté que les avis divergent énormément quant à la définition des notions, il estimait qu'il n'était pas indiqué que la future législation échappe au référendum. Du coup, il n'est plus question de recourir à l'arrêté fédéral simple, et seuls restent en lice l'arrêté fédéral de portée générale et la loi. Cela a aussi des répercussions sur le contenu, puisqu'un texte soumis au référendum ne peut pas mentionner simplement les tronçons concernés. Au contraire, il doit renfermer des règles de droit. Il faut donc élaborer des normes abstraites dont la réalisation peut être en principe déléguée au Conseil fédéral et à l'administration.

Le présent projet relatif au transit routier revêt la forme d'une loi fédérale et non pas celle d'un arrêté fédéral de portée générale. Il est vrai que cette dernière solution serait aussi envisageable avec une limitation dans le temps. En effet, il semble probable maintenant que la solution retenue pour les 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 36^{sexies} ait des conséquences directes sur les conditions déterminantes pour le 3^e alinéa. Il paraît donc indiqué de vérifier d'ici quelques années si le système proposé actuellement est encore approprié. L'échéance de l'arrêté fédéral pourrait provoquer un tel réexamen. Mais le problème réside justement dans le fait qu'un tel arrêté serait de durée limitée. L'échéance donnée par l'article 21 des dispositions transitoires, mais aussi la réalisation des nouvelles lignes ferroviaires alpines (NLFA) sont telles que les conditions de réalisation du 3^e alinéa ne déploieront leurs effets que d'ici douze à quinze ans. Etant donné qu'une loi fédérale est plus souple en matière de calendrier, le texte relatif au transit routier dans la région alpine est conçu comme une loi fédérale (LTRA).

14 Résultats de la procédure de consultation

Le 20 avril 1994, le Conseil fédéral a mis en consultation le projet de loi élaboré par un groupe de travail interdépartemental (DFTCE, DFJP, DFF et DFI). Or, le 4 mai déjà, il devait présenter le message aux Chambres fédérales, en raison des dates réservées pour les séances des commissions parlementaires. Partant, il n'était guère possible de recourir à la procédure de consultation normale. Les cantons et les auteurs de l'initiative ont donc été consultés à la faveur de conférences, mais, en raison d'un calendrier très serré, il a fallu renoncer à demander leur avis aux partis et organisations intéressées.

Cantons

La conférence du 26 avril 1994 a permis à 21 cantons de faire part de leur point de vue. Le rythme accéléré de toute la procédure a été salué à la quasi unanimité. Les cantons se sont montrés prêts à en accepter les inconvénients (délais et possibilités d'intervenir dans la consultation réduits) pour autant qu'une solution soit rapidement trouvée. Quelques cantons estiment qu'il faudrait éliminer tous les éléments pouvant engendrer des incertitudes. Il s'agit notamment des dispositions relatives à la fréquence des relevés (proposition: «réexamen tous les dix ans») et à l'élément prévisionnel (demande de suppression). Quelques cantons souhaitent une énumération exhaustive des tronçons concernés. Malgré cela, la décision de formuler une norme abstraite et générale et l'ensemble du projet sont jugés acceptables. La discussion a aussi porté sur la définition de la région alpine, reprise de la Convention sur les Alpes, alors que celle-ci n'est pas encore ratifiée. Quelques cantons ont demandé que certaines zones ne soient pas touchées: Chablais, alentours de la ville de Lucerne, vallée du Rhin saint-galloise et quelques zones dans le sud du Tessin. Tous les cantons souhaitent participer davantage à la mise en application de la loi. De manière générale, on demande un texte qui se limite à quelques routes et on critique la décision de fixer le seuil à 10 pour cent pour le trafic de transit (les 20 à 25 % demandés feraient que seul le Saint-Gothard tomberait sous l'interdiction d'augmenter la capacité).

Outre ces considérations communes, des problèmes particuliers ont été soulevés: comment aborder en effet la question de la route d'accès à la NLFA au Lötschberg? Et qu'en est-il de la construction de tronçons précis (Chablais, Kriens-Horw, tunnel du Fronalp, vallée du Rhin saint-galloise, routes dans l'Engadine)? Enfin, le gouvernement du canton du Valais demande expressément à ce que figure dans le procès-verbal la volonté de construire à quatre voies la N 9 entre Sierre et Brigue.

Auteurs de l'initiative

Pour des questions de principe, les auteurs de l'initiative ne sauraient donner leur aval à une solution qui autoriserait à construire la N 9 à quatre voies entre Sierre et Brigue. Ils préfèrent que la question soit résolue à travers une loi fédérale qui désignerait nommément les quatre tronçons qu'ils ont toujours considérés comme axes de transit: Saint-Gothard, Grand-Saint-Bernard, Haut-Valais/Simplon et San Bernardino. La capacité de ces quatre tronçons ne devrait plus être augmentée.

Ils demandent une solution conforme à l'initiative parlementaire Hämmerle/Hubacher. Ils exigent un règlement définitif; en revanche, ils rejettent les ambiguïtés ainsi que les éléments dynamiques qui peuvent entraîner des modifications rapides des résultats et surtout génèrent des dépenses administratives considérables. Si l'on s'en tient au principe de la loi fédérale, ils envisagent de lancer une nouvelle initiative, qui mentionnerait expressément quelles sont les routes de transit qui ne doivent pas être construites à quatre voies pour protéger les Alpes dudit trafic.

15 Traitement des interventions parlementaires

Durant la session de printemps 1994 des Chambres fédérales, ce ne sont pas moins de treize interpellations urgentes auxquelles il a fallu répondre:

- 1994 I 94.3023 Interpellation urgente Oehler. N 13. Arrêt de la planification dans le canton de Saint-Gall
- 1994 I 94.3024 Interpellation urgente Epiney. Conséquences de l'adoption de l'initiative des Alpes
- 1994 I 94.3025 Interpellation urgente Schmidhalter. Routes nationales et principales. Arrêt de la planification
- 1994 I 94.3028 Interpellation urgente Schmied Walter. Incidences de la votation sur l'initiative «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit»
- 1994 I 94.3030 Interpellation urgente Comby. Législation d'application urgente de l'initiative des Alpes
- 1994 I 94.3040 Interpellation urgente Caccia. Initiative des Alpes. Conséquences
- 1994 I 94.3041 Interpellation urgente Borradori. Initiative des Alpes. Mesures prises par le DFTCE
- 1994 I 94.3044 Interpellation urgente Cavadini Adriano. Suspension des projets routiers au Tessin
- 1994 I 94.3055 Interpellation urgente Jaeger. Initiative des Alpes. Mise en œuvre conforme aux lois du marché et non discriminatoire
- 1994 I 94.3060 Interpellation urgente Groupe socialiste. Initiative des Alpes
- 1994 I 94.3061 Interpellation urgente Groupe des automobilistes. Conséquences de la votation sur l'initiative des Alpes
- 1994 I 94.3066 Interpellation urgente Groupe radical-démocratique. Conséquences de l'adoption de l'initiative des Alpes
- 1994 I 94.3047 Interpellation urgente Rüesch. Blocage de la planification des routes nationales de transit
- 1994 I 94.3048 Interpellation urgente Salvioni. Blocage de la planification des routes au Tessin
- 1994 I 94.3049 Interpellation urgente Martin. Route T 144

L'article 36^{sexies}, 3^e alinéa, fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires encore pendantes. Nous vous proposons donc de ne pas donner suite aux interventions suivantes, qui n'ont pas encore été traitées:

Initiatives parlementaires

- 1994 94.402 N Mise en œuvre de l'article 36^{sexies} cst. Arrêté fédéral (encore non traitée, Hämmerle/Hubacher)
- 1994 94.406 E Arrêté fédéral sur une refonte de l'article 36^{sexies}, 3^e alinéa, cst. (encore non traitée, Salvioni)

1994 94.407 N Arrêté fédéral sur une refonte de l'article 36^{sexies}, 3^e alinéa, cst. (encore non traitée, Schmidhalter)

Motions

1994 M 94.3031 Législation d'application urgente de l'initiative des Alpes (N 28.2.94, Comby)

1994 M 94.3045 Article 36^{sexies}, 3^e alinéa, cst. Dispositions d'exécution (N 28.2.94, Schmidhalter)

1994 M 94.3053 Législation d'exécution sur l'initiative des Alpes (E 28.2.94, Bloetzer)

2 Commentaire du projet de loi

Article premier Objet

Cette disposition confirme que la loi ne traite que de l'aménagement futur des routes de transit, conformément au 3^e alinéa de l'article 36^{sexies}, cst.; elle ne concerne donc pas le transfert de la route au rail du trafic de marchandises, tel qu'il est défini dans les 1^{er} et 2^e alinéas, et qui fera ultérieurement l'objet d'un autre texte. Il s'agit de procéder par étape dans la préparation des textes d'exécution, étant donné que l'article 21 de la nouvelle norme constitutionnelle, soit les dispositions transitoires, prévoit un délai de dix ans pour transférer de la route au rail le trafic des marchandises qui transitent dans notre pays, tandis que les dispositions relatives à la construction des routes entrent immédiatement en vigueur. Il ne serait guère acceptable d'attendre la publication de l'autre texte, étant donné que les termes du nouvel article constitutionnel sont de nature assez vague et qu'il en résulte un certain flottement.

Il est essentiel pour les pourparlers à l'échelon international que la portée de la loi se limite à la seule construction des routes. En effet, cette loi met tous les véhicules sur le même plan, qu'ils soient immatriculés en Suisse ou à l'étranger. Certes, pour des raisons pratiques, il est primordial que les relevés servant à définir la part du trafic de transit se fassent à la frontière. Cependant, les résultats ne sont importants que pour la construction des routes et n'entraînent nullement des prescriptions portant sur les véhicules ou la conduite des usagers.

Article 2 Région alpine

En Suisse, la notion de région alpine varie énormément selon les buts poursuivis. Faut-il choisir une délimitation spéciale ou recourir à l'une des définitions existantes pour remplir le mandat constitutionnel?

Les définitions adoptées pour les zones de production agricole situées en région alpine et pour les régions selon la loi concernant les aides à l'investissement ne sont pas utilisables, vu qu'elles visent des objectifs différents de ceux de l'initiative.

Il semble préférable de se référer à une répartition des espaces naturels du pays. Dans ce cas, deux possibilités se présentent: l'Atlas de la Suisse (Feuille 78) ou la Convention sur les Alpes d'octobre 1991. Les différences sont minimes (p.ex. près de Thoune, de Lucerne et de Mendrisio) et sont dues au fait que l'Atlas part d'une

délimitation naturelle alors que la Convention tient compte des frontières politiques.

Certes, le Conseil fédéral a signé la Convention sur les Alpes; cependant, le Parlement ne l'a pas encore ratifiée. Par ailleurs, lors de sa mise en consultation, plusieurs cantons l'ont approuvée sous réserve (en raison des annexes et protocoles), toutefois sans contester les délimitations qu'elle induisait. Il s'ensuit qu'on ne saurait se référer dans la LTRA à cette seule convention. En revanche, cela n'empêche nullement de reprendre les délimitations. Il faut alors en fournir le détail dans l'annexe au lieu de renvoyer simplement à la convention.

Abstraction faite des futurs débats et décisions à ce sujet, la solution présentée à l'article premier et dans l'annexe de la LTRA est préférable à celle de l'Atlas pour plusieurs raisons:

- Les espaces y sont clairement définis (frontières des cantons, des districts et exceptionnellement des communes).
- La Convention est fixée sur le plan international et elle est largement reconnue.
- Elle vise explicitement les mêmes objectifs pratiques que l'initiative des Alpes (protection de l'espace alpin).

C'est pour ces raisons que l'on s'est référé à la définition de la Convention sur les Alpes lorsqu'on a décidé d'arrêter provisoirement les travaux de planification et d'études. Dès lors, il est logique de faire de même pour le projet de LTRA et de recourir à cette définition.

Formellement, la loi se borne à renvoyer à l'annexe qui fournit la liste détaillée des cantons, districts et communes faisant partie de la région alpine.

Article 3 Routes de transit dans la région alpine

Les articles 3 et 4 forment le noyau du présent projet de loi. En effet, l'article 3 définit le champ d'application de l'article 36^{sexies}, 3^e alinéa, cst. (interdiction d'augmenter la capacité).

Plan

L'article 3 LTRA définit à son 1^{er} alinéa ce qu'est une route de transit. Au 2^e, il indique que le réseau sera subdivisé en tronçons, tandis qu'au 3^e alinéa, il donne au Conseil fédéral la tâche d'élaborer ou de faire élaborer les bases de calcul nécessaires. Par la voie d'une ordonnance et après avoir entendu les cantons, celui-ci entreprendra de segmenter le réseau, de régler les procédures nécessaires pour déterminer la part du transit et enfin de définir quels sont les tronçons soumis à l'interdiction.

1^{er} alinéa

Sont considérées comme routes de transit toutes les routes nationales ainsi que les routes principales – selon l'article 12 de la loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2) –, sur lesquelles le trafic de transit dépasse un certain pourcentage. Font exception les routes principales qui n'atteignent pas un certain volume de trafic; en effet, on ne peut parler d'un important trafic de transit sur ces dernières, et les dépenses consenties pour des relevés seraient disproportionnées par rapport au volume de transit.

D'emblée, il faut exclure aussi les routes principales qui ne servent que d'accès et n'ont par définition aucune fonction pour le trafic de transit, telles les routes d'accès à Engelberg et Sion-Nord.

Cette définition générale autorise aussi à entreprendre des adaptations des réseaux des routes nationales et principales sans modifier pour autant la décision sur le transit routier. Par contre, en vertu du 1^{er} alinéa, les autres routes cantonales et communales ne peuvent pas être considérées comme routes de transit. Il n'y a guère de risque de les voir aménagées en vue de contourner la loi, car les cantons de montagne ne pourraient financer de tels travaux sans l'aide de la Confédération; il leur faudrait préalablement demander le classement comme route nationale ou principale.

En fixant des seuils au-delà desquels une route nationale ou principale est considérée comme axe de transit et, partant, tombe sous l'interdiction, le législateur définit indirectement quelle sera l'application concrète de l'article 36^{sexies}, 3^e alinéa. Le projet fixe ce seuil à 10 pour cent du trafic global. La dernière phrase du 1^{er} alinéa définit les bases servant à déterminer la part du transit. Par transit routier, on entend généralement le trafic qui traverse de part en part une région définie, c'est-à-dire le trafic dont le point de départ et la destination sont situés en dehors de ladite région. Les trafics d'origine, de destination et local n'entrent pas dans cette définition, puisqu'au moins leurs points de départ ou leurs destinations, voire les deux sont localisés dans la région.

Le «trafic de transit» est une des notions autour desquelles s'axe l'initiative; en effet, celle-ci vise clairement à protéger les régions alpines contre le trafic de transit et non pas de manière générale contre l'ensemble du trafic. Il faut donc interpréter cette disposition. Faut-il en élargir la définition au trafic traversant les Alpes ou la restreindre au trafic transitant à travers la Suisse? L'énoncé et le but de la disposition parlent en faveur de la seconde solution. Dans le domaine des transports, on définit le trafic de transit comme le trafic traversant un pays de part en part. Cette définition est aussi utilisée dans toutes les études et analyses effectuées sur le transit à travers les Alpes. Jusqu'à présent, on n'y recourait que pour le transport de marchandises (transports TIR). Le 2^e alinéa du nouvel article constitutionnel apporte cette précision. Le fait que le 3^e alinéa n'a pas repris explicitement cette formulation ne doit pas aboutir à une conclusion a contrario, étant donné que le champ d'application concerne aussi bien le trafic des marchandises que celui des personnes. Objectivement, il n'y a aucune raison pour ne pas reprendre pour le transit des personnes la définition du transit des marchandises.

La définition du transit donnée au 2^e alinéa a donc été utilisée pour les dispositions d'exécution de l'article 36^{sexies}, 3^e alinéa, *ct.*, afin d'arriver à une solution uniforme, simple et reconnue à l'échelon international: par trafic de transit, on entend le transport, par route, de personnes et de marchandises, dont les points de départ et d'arrivée sont situés à l'étranger, et qui traversent la Suisse de part en part. L'application s'en trouve donc simplifiée. En effet, il est difficile de collecter les documents nécessaires. L'unique possibilité consiste à arrêter les usagers, à les questionner puis à extrapoler par des calculs par modèles. Mieux vaut donc enregistrer le trafic là où il doit de toute façon s'arrêter, donc aux postes frontières, plutôt que le bloquer à un endroit donné sur un important axe avec

l'aide de la police. Y a-t-il risque de discrimination à l'échelon international du fait que le relevé englobe plus de véhicules immatriculés à l'étranger? Ce n'est pas le cas, vu qu'il ne s'agit que d'une base de calcul. Les résultats ne sont utilisés que pour évaluer la construction des infrastructures routières et en aucune manière pour juger de la conduite des usagers. Chaque véhicule, qu'il soit immatriculé ici ou ailleurs, est touché au même titre. En outre, les restrictions induites par l'initiative atteignent encore plus le trafic interne, puisque la plupart des véhicules empruntant notre réseau routier sont immatriculés en Suisse. Du point de vue constitutionnel, cette solution s'impose aussi de par ce qui a été écrit à ce sujet, quand bien même le libellé autoriserait une autre interprétation.

Selon la volonté des auteurs de l'initiative, les avis émis par les gouvernements cantonaux et la majorité des interventions parlementaires, les conséquences de l'initiative doivent se limiter essentiellement aux principaux axes de transit et non induire une interdiction générale de construire des routes dans la région alpine. L'interdiction sera d'autant plus stricte que l'on fixera un seuil plus bas.

Les documents actuels («Comptage suisse de la circulation routière 1990» et «Trafic voyageurs à travers les Alpes 1991») donnent les charges de trafic suivantes pour les quatre passages à travers les Alpes les plus importants du pays (1990/91):

Col	TJM-14	Transit(%)	Classement / Nom
Grand-Saint-Bernard	1 559	21	Route principale
Simplon	2 611	11	N 9
Saint-Gothard	12 828	29	N 2
San Bernardino	4 550	22	N 13

Les pourcentages de transit sont nettement moins élevés sur tous les autres cols alpins de Suisse. Partant, ceux-ci ne sauraient être considérés comme routes de transit au sens de la présente loi.

En dehors de ces passages, des tronçons de la N 2 (Lucerne – Chiasso) et de la N 13 (Thuisis – Bellinzone) comptent plus de 10 pour cent de trafic de transit. En outre, certaines routes se situent à la limite selon les calculs par modèles et nécessiteront des précisions. Cependant, les valeurs définitives ne pourront être disponibles qu'une fois l'ordonnance d'exécution en vigueur. Il s'agit des tronçons suivants:

- Col de la Forclaz
- Reichenau – Thuisis
- N 13 dans la vallée du Rhin saint-galloise
- Quelques tronçons en Engadine
- Stabio – Gaggiolo.

Quant à la N 13 dans la vallée du Rhin saint-galloise, la question est de moindre intérêt, puisque le 4^e alinéa de l'article 4 autorise des exceptions dans le but d'améliorer la sécurité du trafic. On peut donc admettre que l'élargissement à quatre voies des derniers kilomètres de ce tronçon tristement célèbre de la N 13 sera considéré à ce titre.

Mais le principal objet de litige politique est la N 9 en Valais entre Sierre et Brigue. A preuve les initiatives parlementaires encore pendantes, d'un côté Hämmerle/Hubacher et de l'autre Schmidhalter et Salvioni. Le projet fournit une réponse claire: de par la formulation de l'article 3, la N 9 n'est pas considérée comme route de transit et, partant, n'est pas soumise à l'interdiction constitutionnelle. La décision de formuler une norme abstraite et générale conduit forcément à ce résultat.

Dans les débats qui ont précédé la votation sur l'initiative, le Conseil fédéral et le département chargé du dossier ont affirmé que, même à deux voies, la N 9 ne pourrait pas être construite entre Sierre et Brigue, si l'initiative venait à être acceptée. On se basait alors sur les déclarations des auteurs de l'initiative qui voulaient ainsi empêcher cet aménagement. En effet, ces derniers affirmaient que la N 9 était une route de transit répondant à la définition du 3^e alinéa de l'article 36^{sexies} cst. Contrairement à leurs thèses, le Conseil fédéral pensait que l'initiative bloquerait aussi un aménagement à deux voies, car il y aurait eu augmentation de la capacité, ce qui est contraire audit alinéa. De plus, les premières estimations faites à ce moment-là reposaient sur des supputations provisoires quant aux notions juridiques peu claires utilisées dans le texte, telles «région alpine», «route de transit», «augmentation de la capacité» et «route de contournement».

De même, durant les débats parlementaires, la plus grande incertitude régnait quant à l'interprétation et aux conséquences de ce 3^e alinéa (Cf. BO N 1992 2606 à 2627 et E 1993 508 à 533). En relation avec les quatre routes mentionnées par les auteurs de l'initiative, les tronçons suivants ont fait l'objet de questions: Axenstrasse N 4 entre Brunnen et Sisikon, route du Prättigau, tronçon reliant Landquart à Davos, route principale dans l'Oberland grison (Surselva).

Ce bref rappel met en lumière les contradictions et l'incohérence du texte de l'initiative acceptée, ainsi que les nombreuses incertitudes, les opinions contradictoires et les interprétations divergentes qu'il a générées.

Il s'est agi d'analyser la situation, de demander des explications motivées, de collecter des données à tous les niveaux et d'entreprendre de complexes études interdépartementales. Le Conseil fédéral en a conclu que seule une norme abstraite et générale permet de créer une égalité juridique. En effet, le législateur ne saurait accepter au nom de la politique un traitement inégal avec des valeurs-limites variables selon les routes. Or, si la construction de la N 9 devait être bloquée par l'article 36^{sexies}, 3^e alinéa, il faudrait abaisser le seuil, avec pour conséquence un arrêt total des travaux sur la quasi totalité de la région alpine. En choisissant un pourcentage plus élevé, comme c'est le cas par exemple dans le projet, il est clair que la N 9 jusqu'à Brigue n'est pas concernée par les restrictions induites par l'article 36^{sexies}, 3^e alinéa, contrairement à la volonté expresse des auteurs de l'initiative.

Autre sujet de discussion aussi bien avant qu'après la votation, réduire la N 9 à une autoroute à deux voies. Très souvent cette solution a été présentée comme un pis-aller étant donné la complexité de la situation. Le présent projet écarte cette possibilité, car cette loi ne saurait se référer à un débat sur le nombre de voies en Valais. Un tel problème relève exclusivement de la procédure normale fixée par la

loi sur les routes nationales. La LTRA se limite simplement à examiner le pourcentage de trafic de transit de routes nationales ou principales pour savoir si celles-ci sont considérées comme routes de transit et, partant, tombent sous l'interdiction fixée. Si ce pourcentage se situe au-dessus du seuil, toute extension devient impossible, même si l'on réduit un projet. Dans le cas contraire, la LTRA et l'article 36^{sexies}, 3^e alinéa, ne fournissent aucun fondement juridique autorisant à corriger un projet. Seule la procédure ordinaire fixée par la législation applicable à la construction des routes nationales autorise une telle ingérence, dans les limites des textes légaux et procédures en vigueur.

2^e alinéa

On ne peut pas forcément considérer une route comme un tout, car souvent elle remplit des fonctions fort différentes d'un endroit à l'autre. Ainsi, la route principale T 17 / A 17 traversant la région de Glaris a surtout une fonction cantonale jusqu'à Linthal, puis de cette localité au canton d'Uri par le col du Clausen, elle répond à d'autres besoins. De même, la composition du trafic sur la N 13 est très différente selon que l'on se situe dans la vallée du Rhin saint-galloise, en amont de la jonction avec la N 3, sur la route du col du San Bernardino ou sur le versant sud des Alpes (trafic pendulaire en direction de Bellinzone). Il faut donc en tenir compte et segmenter les routes en tronçons selon leurs fonctions. Cette étape importante requiert explicitement la collaboration des cantons. Chaque tronçon sera analysé séparément. Ainsi, le tunnel du Saint-Gothard sera considéré comme route de transit, mais pas forcément la N 2 sur toute sa longueur. Seuls les tronçons qui présentent un pourcentage élevé seront soumis à l'interdiction d'augmenter la capacité.

En procédant à une segmentation en tronçons, il n'est plus possible d'énumérer de manière exhaustive des tronçons dans le projet de loi, ainsi que cela a été demandé par les initiatives parlementaires pendantes. Certes, il paraît simple au premier abord d'écarter quelques tronçons continus, mais en ne tenant pas compte de la fonction d'une route, les erreurs et les traitements inégaux seraient flagrants.

Le projet délègue la compétence de définir les tronçons au Conseil fédéral qui devra consulter les cantons. Cette solution garantit plus de souplesse dans la mise au point technique des relevés. Il aurait aussi été possible de déléguer cette compétence à l'Assemblée fédérale, par analogie à ce qui se fait dans la construction des routes nationales (loi sur les routes nationales – arrêté sur le réseau).

Le Conseil fédéral devra réexaminer périodiquement ces pourcentages. Cela devrait se faire à la même cadence que les comptages, soit tous les cinq ans actuellement. Des intervalles plus courts seraient inappropriés en raison de leur caractère trop aléatoire (avec des périodes plus courtes, le détournement du trafic suite à des catastrophes naturelles [Simplon ou Axenstrasse] fausse les valeurs). En outre, ils pourraient engendrer trop d'incertitude, car il faudrait continuellement compter avec des modifications dans chaque sens. Cela compliquerait énormément la planification et une utilisation adéquate de l'argent libéré pour les études. Toutefois, la question n'est pas réglée puisque d'une part on souhaite une

certaine constance alors que de l'autre il faut tenir compte de la nécessité de s'adapter aux circonstances. Verra-t-on la notion de «périodique» s'assouplir (cinq ans, conformément au présent message) ou être plus constante (dix ans, selon la demande de plusieurs cantons). Seule l'interprétation le dira.

3^e alinéa

Le Conseil fédéral devra définir dans une ordonnance le mode d'acquisition des données requises. Il est explicitement habilité à se fonder non seulement sur des relevés de trafic, qui coûtent cher et prennent beaucoup de temps, mais aussi sur des calculs par modèles. Il peut aussi procéder à ses propres relevés ou se baser sur les enquêtes effectuées par les cantons.

Le financement pose problème. En effet, en adoptant les mesures d'économies 1993, les Chambres fédérales ont décidé de modifier la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants, en ce sens que les dépenses de police des cantons ne seraient plus imputables au produit desdits droits. C'était retirer du même coup aux opérations actuelles de relevé de trafic leur base financière. Le projet constitue en quelque sorte une volte-face, puisqu'il autorise à nouveau le financement de certains relevés de trafic avec ces mêmes moyens. Cela se justifie en l'occurrence pour des mesures ayant des effets très directs sur la construction routière, à la différence des relevés classiques, motivés principalement par des raisons de police.

De son côté, l'acquisition de chiffres fiables est beaucoup plus difficile qu'on ne le croit généralement. Il est particulièrement important en l'espèce de rejeter toute donnée (chiffre ou statistique) non contrôlée.

Il est relativement simple de déterminer la charge globale de trafic. On se fonde sur les données fournies par les compteurs automatiques répartis sur tout le réseau routier. Toutefois, la technique de mesure implique que l'on ne distingue pas entre les types de véhicules. Toutes les données relatives à l'ampleur du flux journalier, à la part du transit, etc., se rapportent systématiquement à la durée journalière limitée habituellement dans ce contexte, le TJM-14 (trafic journalier moyen durant 14 heures), et non à des comptages 24 heures sur 24.

Il est beaucoup plus difficile de déterminer la part du trafic de transit, car il faut pour cela interroger les conducteurs. Etant donné qu'il est très délicat de bloquer subitement le trafic sur un tronçon, il vaut mieux choisir des solutions plus pratiques, telles des relevés aux postes frontières où de toute façon il faut s'arrêter. Les valeurs obtenues entreront dans un calcul par modèles à l'aide de méthodes d'extrapolation relativement complexes. Une réserve générale s'impose dans l'interprétation des résultats fournis par les modèles: les données dont nous disposons autorisent des conclusions sûres pour les principaux axes de transit déjà mentionnés, la N 2 et la N 13. Pour la N 9, on peut affirmer avec suffisamment de certitude qu'elle ne constitue pas une artère de transit au sens de la définition donnée. Par contre, pour les routes peu fréquentées, il faut s'attendre à des erreurs non négligeables, pouvant parfaitement atteindre quelques pour-cent, dans l'indication de la part du transit (p. ex. en Engadine). Pour ces tronçons, les calculs par modèles ne suffiront évidemment pas, mais il faudra recourir à d'autres méthodes, de type empirique, pour obtenir une plus grande précision.

Article 4 Capacité

L'article 36^{sexies}, 3^e alinéa, cst., n'interdit pas tout aménagement des routes de transit, mais seulement les mesures de nature à en accroître la capacité. Sont donc épargnés les projets d'ouvrages de protection contre les forces de la nature, les aménagements contre le bruit, les mesures d'assainissement de passages à niveau et autres. Même si le texte ne les mentionne pas expressément, il semble évident qu'il faut autoriser aussi la réalisation de projets dont la caractéristique largement prédominante est de réduire les risques d'accidents (correction des «points noirs») (4^e al.), car ils découlent du principe même de l'aménagement routier. Il n'est pas question ici d'élargir la notion de «sécurité du trafic» au point d'autoriser tout et n'importe quoi. Il faut que la situation soit manifestement patente, comme c'est le cas par exemple dans la vallée du Rhin saint-galloise.

Le principe général formulé au 1^{er} alinéa se double d'un élément dynamique au 2^e alinéa. Si l'on est en droit d'admettre qu'un projet de construction va transformer une route nationale ou principale dont la part de trafic de transit n'atteint pas 10 pour cent en véritable route de transit, il serait choquant et incompatible avec l'esprit de la disposition constitutionnelle d'en accepter la réalisation. Voilà pourquoi le 2^e alinéa autorise à étendre, sur la foi d'une prévision, l'interdiction figurant au 1^{er} alinéa à des routes nationales et principales non encore classées routes de transit. La prévision doit toutefois reposer sur un calcul fait en connaissance de cause et non sur une simple présomption.

Cet élément a été critiqué lors de la procédure de consultation. La majorité des cantons était d'avis qu'il compliquerait encore plus la question non résolue du choix entre la constance et une certaine flexibilité: il en résulterait de graves incertitudes. Selon eux, cette exigence prendrait en outre énormément de temps et coûterait beaucoup d'argent, puisqu'il faudrait prévoir une procédure applicable à tous les projets de routes nationales et principales analogue en quelque sorte à une étude d'impact sur l'environnement (et y étant peut-être englobée). Cela ne serait pas compatible avec la simplification et l'accélération des procédures souhaitées. Une autre conséquence serait que tout futur projet relèverait des aléas des prévisions faites par modèles. Etant donné les incertitudes quant aux projets de modèles et à l'évolution réelle, une telle solution serait trop radicale.

Ayant mis en balance d'une part les objections des cantons quant à la mise en application, et de l'autre, les raisons objectives parlant en faveur d'un élément dynamique, le Conseil fédéral a estimé que la systématique et la structure de cette loi requièrent logiquement un tel élément. C'est pourquoi il a maintenu cette disposition malgré les critiques des cantons.

La formule adoptée au 3^e alinéa pour définir la notion d'augmentation de la capacité du trafic n'est pas exacte au sens de la technique de construction routière. Elle se réfère plutôt à l'idée que l'on se fait généralement d'une augmentation de capacité. Bien que sommaire, elle suffit vraisemblablement. Si la lettre a est sans doute claire, les autres requièrent quelques explications. A la lettre b, on entend par voies supplémentaires chaque élargissement, même s'il ne sert avant tout qu'au trafic régional. En effet, celui-ci et le transit ne bénéficient pas de voies spécialement réservées. En revanche, la construction des pistes d'accélération et de décélération pour les accès ainsi que les aires de repos et de ravitaillement n'est

pas soumise à l'interdiction. Quant à la lettre c, un exemple ancien permet de mieux l'illustrer: le remplacement de l'ancienne route bien connue de la Tremola par la nouvelle artère passant le col aurait été une application de cette lettre c.

Article 5 Routes de contournement

Il ne faut pas interpréter cette dérogation de telle sorte que l'interdiction soit finalement lettre morte. Le contournement d'une localité n'est que le contournement d'une zone construite. On peut contourner plusieurs localités en même temps, à condition qu'elles forment une agglomération d'un seul tenant. La définition s'applique également lorsque certaines localités sont, il est vrai, non contiguës, mais que les impératifs de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement exigent un tracé suffisamment éloigné.

Il n'y a pas contournement lorsqu'une nouvelle route évite des zones urbanisées sur de longues distances ou qu'elle s'étend sur plusieurs kilomètres alors que les habitants ne sont que quelques centaines.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La planification des routes est un travail de longue haleine. D'une part, on prévoit dans la région alpine d'importants investissements pour les infrastructures routières: quelque 5 milliards de francs pour les seules routes nationales d'ici l'achèvement du réseau. De l'autre, on réexamine périodiquement et sur la base d'éléments dynamiques la liste des routes de transit, si bien qu'il n'est pas possible de prévoir actuellement quels seront finalement les aménagements qui peut-être ne seront pas réalisés. En revanche, la solution présentée ici permet d'affirmer que plusieurs projets d'envergure pourront devenir réalité (Valais, Brünig, Lopper, vallée du Rhin saint-galloise, soit un investissement de quelque 3,1 mia. de fr.). Pourra-t-on effectivement économiser sur les 1,9 milliard de francs restants? Il est trop tôt pour avancer des chiffres, voire une date, mais en fin de compte, la réduction des dépenses devrait être de l'ordre de quelques centaines de millions de francs.

Il y a aussi lieu de tenir compte des dépenses consenties au titre des relevés. Ceux-ci coûtent chers, car ils nécessitent énormément de personnel. Le prix d'un seul relevé oscille entre 2 et 3 millions de francs. Or, en principe, il faudra répéter l'opération tous les cinq ans. Il est vrai que les enquêtes ultérieures devraient coûter moins, puisqu'on pourra en réduire l'envergure, une fois les valeurs de références acquises. On prévoit de financer ces dépenses au moyen du produit des droits d'entrée sur les carburants.

4 Programme de la législature

Le projet de loi ne figure pas au programme de la législature 1991 - 1995. En effet, personne n'envisageait qu'il faille rapidement préparer des dispositions d'exécution suite à l'acceptation par le peuple et les cantons d'une nouvelle norme constitutionnelle lors de la votation du 20 février 1994.

5 Rapport avec le droit européen

51 Rapport avec l'accord sur le transit conclu avec l'UE

Le projet de loi est rédigé de manière à ne pas être en contradiction avec l'accord conclu le 2 mai 1992 avec l'Union Européenne. Celui-ci exige à l'article 10 ainsi qu'à l'annexe 2 l'achèvement et l'amélioration du réseau des routes nationales, notamment sur l'axe nord-sud. Le projet de loi en tient compte. Il est probable que les dispositions d'exécution des 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 36^{sexies} engendreront davantage de difficultés au plan international que cette loi relative aux infrastructures routières.

52 Rapport avec l'accord européen sur les grandes routes de trafic international

Par arrêté du 1^{er} mars 1988, l'Assemblée fédérale a approuvé l'accord européen sur les grandes routes de trafic international (AGR) ainsi que ses annexes I à III. La Suisse s'engage ainsi à aménager le réseau routier E à la faveur de ses programmes de construction et selon des caractéristiques techniques précises.

Le projet de loi est conforme aux termes de l'accord puisque les normes suisses correspondent aux normes énoncées à l'annexe II. De plus, ce standard est appliqué sur tous les tronçons qui, vraisemblablement, seront considérés comme routes de transit. En revanche, il pourrait y avoir incompatibilité si, par la suite, l'annexe II de l'accord était modifiée de façon à rendre nécessaires des travaux d'adaptation sur les axes soumis à l'interdiction d'augmenter la capacité. Or, paradoxalement, cela n'est pas dû au projet de loi mais plutôt à la construction du texte constitutionnel.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité

Le projet de loi faisant l'objet du présent message se base sur le nouvel article 36^{sexies}, 3^e alinéa, cst. Partant, sa constitutionnalité est garantie.

62 Délégation du droit de légiférer

Le projet prévoit une délégation des compétences législatives au Conseil fédéral. Cela se justifie du fait que ce dernier doit régler les détails de la délimitation des tronçons, notamment au niveau des exigences de mesure. En revanche, le Parlement fixe le contenu de la norme grâce aux seuils indiqués à l'article 3, 1^{er} alinéa, marquant les limites de la concrétisation.

Loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine (LTRA)

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 36^{sexies} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 4 mai 1994¹⁾,
arrête:

Article premier Objet

La présente loi régit l'exécution de l'article 36^{sexies}, 3^e alinéa, de la constitution.

Art. 2 Région alpine

Par région alpine on entend les territoires spécifiés dans l'annexe.

Art. 3 Routes de transit dans la région alpine

¹ Par routes de transit on entend toutes les routes nationales et toutes les routes principales²⁾ situées dans la région alpine et pour lesquelles le transit représente en moyenne une part supérieure à 10 pour cent du trafic global. Sont exceptées les routes d'accès visées à l'article 12, 4^e alinéa, lettre c, de la loi fédérale du 22 mars 1985³⁾ concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants ainsi que les routes où le trafic journalier moyen est inférieur à 1500 véhicules à moteur. Afin de déterminer la part que représente en moyenne le transit, on tiendra compte du transport, par la route, des personnes et des marchandises dont les points de départ et d'arrivée se situent à l'étranger et qui traversent la Suisse.

² La part que représente le trafic de transit est déterminée périodiquement, de façon séparée pour chaque tronçon constituant un tout de par sa fonction. Après avoir entendu les cantons, le Conseil fédéral définit ces tronçons et règle les autres détails.

³ Le Conseil fédéral veille à l'acquisition des documents nécessaires pour déterminer la part de trafic que représente le transit, sous forme de relevés de trafic et de calculs par modèle. Le financement de ces documents est assuré au moyen du produit des droits d'entrée sur les carburants.

¹⁾ FF 1994 II 1295

²⁾ Annexe de l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 sur le réseau des routes nationales (RS 725.113.11) et article 12, 3^e alinéa, de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2).

³⁾ RS 725.116.2

Art. 4 Capacité

¹ La capacité des routes de transit ne peut être augmentée.

² Cette interdiction s'applique également aux autres routes nationales et principales dans la région alpine, lorsqu'il est probable qu'une augmentation de la capacité les voie se transformer en routes de transit au sens de l'article 3.

³ Par augmentation de la capacité on entend notamment:

- a. la construction de nouvelles routes qui, de par leur fonction, déchargent ou complètent les routes existantes;
- b. l'élargissement de routes par des voies supplémentaires;
- c. les modifications du tracé destinées à accélérer le flux du trafic.

⁴ La transformation de routes existantes dans le but d'améliorer en premier lieu la sécurité du trafic n'est pas considérée comme une mesure visant une augmentation de la capacité.

Art. 5 Routes de contournement

¹ La construction et l'extension de routes de contournement sont autorisées même sur des tronçons dont la capacité ne peut être augmentée en vertu de l'article 4, lorsque ces travaux sont destinés à décharger des localités du trafic de transit.

² Le 1^{er} alinéa ne s'applique aux routes qui contournent plusieurs localités que si ces dernières forment une agglomération continue ou si d'autres raisons, relevant de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement, dictent ce tracé.

Art. 6 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36734

Région alpine

La région alpine s'étend aux territoires ci-après:

VD	Districts	Aigle Pays-d'Enhaut	
VS	Tout le canton		
FR	Districts	La Gruyère Singine (Sense)	Uniquement la commune de Planfayon
BE	Districts	Frutigen Interlaken Niedersimmental Oberhasli Obersimmental Saanen Schwarzenburg	Uniquement les communes de Guggisberg et Rüscheegg
		Signau	Uniquement les communes de Schangnau et Röthenbach
		Thoune	
LU	Districts	Lucerne Entlebuch	
NW	Tout le canton		
OW	Tout le canton		
SZ	Tout le canton		
GL	Tout le canton		
UR	Tout le canton		
SG	Districts	Unterrheintal Oberrheintal Werdenberg Sargans Gaster Obertoggenburg	

AR Tout le canton

AI Tout le canton

GR Tout le canton

TI Tout le canton

N36734

Message concernant la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine (LTRA) du 4 mai 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.035
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.06.1994
Date	
Data	
Seite	1295-1316
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 792

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.