

ad 98.017

**Complément au message
relatif à la loi fédérale sur la coordination et
la simplification des procédures d'approbation des plans.
Modification de la loi fédérale sur les routes nationales**

du 4 novembre 1998

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation le projet de modification de la loi sur les routes nationales, qui complète le message relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans.

Par ailleurs, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 1997 | P | 97.3236 | La pesée des intérêts publics par l'autorité politique dans le cadre de la construction des routes nationales (N. 10. 10. 97, Commission de gestion du Conseil national) |
| 1997 | P | 97.3238 | La remise en question de l'autorisation de défricher dans le cadre de la construction des routes nationales (N. 10. 10. 97, Commission de gestion du Conseil national) |

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

4 novembre 1998

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

40235

Condensé

Le 27 avril 1998, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer l'ensemble des mesures, à l'exception d'une seule, proposées par le rapport final du groupe de travail sur les standards dans la construction des routes nationales. Deux d'entre elles (mesures 9 et 10) prévoient de revoir les voies de recours, de concentrer les procédures spéciales dans une seule procédure principale et de répartir différemment les compétences entre les cantons et la Confédération. Elles peuvent être mise en œuvre par une adaptation des règles de procédure fixées dans la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN; RS 725.11), incluse dans le projet de loi du 25 février 1998 sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans (FF 1998 2219). Le présent projet prévoit d'introduire ces changements par le biais d'un complément au projet du 25 février 1998.

La présente proposition prévoit les modifications de procédures suivantes:

- transférer la compétence d'approuver les projets définitifs des cantons à la Confédération. Ces derniers continueront à les élaborer en collaboration avec l'Office fédéral des routes;
- intégrer les procédures spéciales dans la procédure principale. Cette solution évite les pertes de temps dues à la coordination des procédures spéciales et permet une analyse globale;
- confier aux gouvernements cantonaux la compétence de mettre les projets à l'enquête publique, après que la demande a été déposée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Les cantons peuvent lui adresser les remarques matérielles qu'ils ont à formuler sur les oppositions;
- adresser les oppositions au DETEC, dont les décisions peuvent être attaquées d'abord auprès de la commission de recours déjà instituée par le projet de loi sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans, puis auprès du Tribunal fédéral.

Message

1 Généralités

11 Remarques préliminaires

Comme il reste peu de routes nationales nécessitant l'élaboration d'un projet général, les responsables du projet n° 2 du CCF ont dans un premier temps renoncé à modifier la LRN. Mais, le 27 avril 1998, un groupe de travail sur les standards dans la construction des routes nationales, institué par le Conseil fédéral le 22 mai 1996, a présenté son rapport (ci-après «rapport sur les standards»); après en avoir pris connaissance, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer les mesures proposées (sauf une) afin de réduire la hausse des coûts. L'une d'elles prévoit de revoir les voies de recours ainsi que la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons; une autre, d'intégrer toutes les procédures spéciales dans la procédure principale. Les propositions du groupe de travail (cf. rapport sur les standards, p. 11) sont les suivantes:

Mesure n° 9: Intégration des procédures spéciales dans la procédure principale

La procédure relative aux autorisations spéciales, et, notamment, à l'autorisation de défricher, doit être intégrée dans la procédure générale d'approbation du projet. La décision incombe à l'autorité compétente pour l'approbation du projet routier.

Dans le passé, le manque de coordination des procédures spéciales a parfois ralenti les grands projets (ce fut le cas surtout pour les autorisations de défricher). L'intégration de ces autorisations sectorielles dans la procédure d'autorisation du projet principal permet d'économiser du temps et d'analyser globalement le dossier.

Mesure n° 10: Nouvelle répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et nouvelles procédures de recours

1. Les oppositions au projet définitif sont adressées au DETEC (ancien DFTCE), qui statue dans le cadre de sa procédure d'approbation. Il est possible de recourir contre sa décision, tout d'abord auprès d'une commission fédérale de recours, puis auprès du Tribunal fédéral.

2. Les gouvernements cantonaux mettent le projet définitif à l'enquête publique. Ils peuvent adresser au DETEC les remarques matérielles qu'ils ont à formuler sur les oppositions et ont un droit de recours dans le cadre de la procédure définie au chiffre 1. Les cantons demeurent responsables de l'élaboration du projet définitif.

A l'avenir, la compétence de statuer sur les projets définitifs (y compris les décisions sur recours) doit revenir non plus au gouvernement cantonal, mais à la Confédération (DETEC). Conférer à la Confédération, qui assure l'essentiel du financement, la compétence de statuer sur les projets définitifs élaborés sur la base des projets émanant des cantons ne peut que faciliter la gestion financière des projets.

On peut concrétiser les mesures 9 et 10 en introduisant dans la LRN les nouvelles procédures, définies dans le message relatif à la loi fédérale du 25 février 1998 sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans (FF 1998 2219). Le projet de complément à cette loi, annexé au présent commentaire, permet de traduire cette démarche dans les faits.

Notons que ce projet reprend intégralement les modifications de l'article 17 LRN qui apparaissaient déjà dans le message précité; ces modifications restent donc *identiques quant au fond*.

12 Résultats de la consultation

Les avis recueillis ont montré qu'aucune modification essentielle ne devrait être apportée aux grandes lignes du projet.

Les milieux consultés ont approuvé dans leur majorité le transfert des compétences, de même que les autres objectifs visés. Les cantons ont surtout critiqué le transfert de la compétence d'approuver les projets à la Confédération, une proposition qui se heurte par ailleurs au scepticisme de près de la moitié des milieux consultés.

Mais dans l'ensemble, ces prises de position n'exigent pas que les grandes lignes du projet soient revues.

13 Modifications apportées au projet

Si les grandes lignes du projet sont restées inchangées, ce dernier a dû être revu à la lumière des nombreuses remarques des milieux consultés. Ainsi, l'article 36, alinéa 2, a été modifié pour être complété par une disposition sur le remembrement analogue à celle qui est fixée dans la loi sur les chemins de fer et dans la loi sur l'aviation. De même, une réserve relative à l'article 38 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx; RS 711) (prise en considération des droits connus) a été ajoutée à l'article 39. Enfin, d'autres adaptations minimales, sans conséquences quant au fond, ont été effectuées.

14 Interventions parlementaires

En 1997, un parlementaire a demandé au Conseil fédéral de corriger la pratique selon laquelle l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) n'intervient pour ainsi dire qu'en fin de la planification sur les demandes de défrichement. Le présent projet tenant compte de cette intervention, elle peut être classée.

Un autre parlementaire, évoquant les intérêts en jeu dans la construction des routes nationales, a demandé au Conseil fédéral d'examiner s'il ne fallait pas retirer sa compétence au pouvoir judiciaire pour la confier au pouvoir politique, car deux intérêts publics contradictoires sont en jeu. Cette demande n'est pas réalisable dans la mesure où les projets concernant la construction des routes nationales touchent les droits civils des particuliers visés aux articles 6 et 13 de la Convention européenne sur les droits de l'homme. D'après cette convention, en effet, toute personne concernée a droit à ce que sa cause soit entendue par un juge indépendant. Par conséquent, cette intervention parlementaire doit elle aussi être classée.

Désignation du département et de l'office

Selon le droit en vigueur, le DETEC est le département compétent, et l'Office fédéral des routes (OFROU), l'office compétent. La répartition des compétences établie par le Conseil fédéral dans la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) justifie les appellations «département compétent» ou «département» et «office compétent» ou «office» dans la loi. Les dispositions correspondantes, dont les articles 17, alinéa 2 et 21, alinéa 1, sont modifiées en conséquence.

*Article 16**Alinéa 2*

L'article 16, alinéa 2, prévoit que les autorisations de construire dans les zones réservées sont approuvées par le département. Cette disposition impérative doit être abandonnée, tout comme elle l'a été pour les installations annexes dans la loi sur les chemins de fer; désormais, le département sera seulement consulté. Cette solution s'inscrit dans la logique de la concentration des procédures, qui donne à l'autorité cantonale le rôle d'autorité unique et qui retire sa compétence décisionnelle à l'autorité fédérale. A titre de compensation, le département peut faire valoir ses intérêts par voie de recours.

Alinéa 3

Vu la modification de l'alinéa 2, qui confie la compétence d'autoriser une construction aux seuls cantons, l'alinéa 3 n'a plus de raison d'être. Il peut donc être abrogé.

*Article 17**Alinéa 1*

Les surfaces nécessaires à l'implantation d'une route nationale sont garanties, dans un premier temps par la délimitation de zones réservées, puis de manière définitive par les alignements. Ces derniers faisant partie intégrante du projet définitif, c'est uniquement à partir du moment où ce projet entre en force qu'ils acquièrent leur validité, et cela pour une durée indéterminée. La planification et l'étude de tracés requièrent donc la délimitation de zones réservées. Selon la réglementation en vigueur, ces zones perdent leur statut de zone réservée au bout de cinq ans. Or, l'expérience des dix dernières années montre que ce délai est insuffisant pour élaborer un projet d'exécution prêt à être mis en chantier, ce qui provoque une insécurité du droit. La loi prévoit dès lors d'augmenter la durée de validité des zones réservées de cinq à huit ans et, au besoin, de la prolonger de quatre ans supplémentaires.

Aux termes de la loi en vigueur, il n'est pas certain que l'on puisse prolonger la durée de validité d'une zone réservée. Or, cette possibilité doit être admise. La loi doit donc en faire état expressément. L'article 17 de la proposition précise au surplus qu'une nouvelle zone réservée peut couvrir tout ou partie du périmètre de l'ancienne.

Il y a prolongation de la validité de la zone réservée lorsque la décision de reconduction de la zone prend effet dès l'expiration du délai de validité fixé initialement. Par contre, s'il y a interruption, plus ou moins longue, de la validité de la zone réservée, on parle de «redéfinition». Dans les deux cas, la procédure est identique à celle qui est appliquée la première fois que la zone réservée est fixée. Il n'est donc pas néces-

saire de préciser ce point dans la loi. Les conditions légales à remplir pour pouvoir prolonger ou redéfinir une zone (art. 14 LRN) sont elles aussi identiques.

Article 21

Alinéa 2

Le Conseil fédéral continue à édicter des prescriptions sur l'établissement des plans et des projets, pour autant que la loi ne fixe pas de réglementation. La compétence de l'autorité qui délivre l'autorisation est désormais réglée par l'article 26, alinéa 1.

Article 24

Alinéa 2

La règle selon laquelle le département approuve les autorisations accordées par les cantons pour des travaux de construction à l'intérieur des alignements est supprimée. Par conséquent, la compétence de délivrer l'autorisation revient à l'autorité cantonale uniquement, le département étant seulement consulté. Ce dernier peut toutefois faire valoir ses intérêts par voie de recours (voir également l'art. 16, al. 2).

Alinéa 3

Vu la modification de l'alinéa 2, qui confie la compétence d'autoriser une construction aux seuls cantons, l'alinéa 3 n'a plus de raison d'être. Il peut donc être abrogé.

Article 26

Alinéa 1

Jusqu'ici, le département approuvait le projet définitif au terme de la procédure d'approbation menée par le canton, et qui pouvait être suivie d'une procédure de recours. Les cantons statuaient également sur les oppositions. Désormais, toute la procédure est menée par le département, qui approuve les plans et statue sur les oppositions. Ce transfert de compétences a été préconisé dans le rapport final sur les standards. Quant aux projets, ils continuent à être élaborés par les cantons, en collaboration avec l'Office fédéral des routes. En raison du rôle joué par l'office dans l'élaboration des projets et du conflit d'intérêts qui pourrait en résulter lorsqu'il est appelé à peser les intérêts en présence, l'office ne sera pas chargé d'instruire la procédure. Si le département instruit une procédure, l'office fera fonction d'autorité spécialisée au même titre que les autres offices, qui sont consultés selon l'article 62a LOGA.

Mais, comme le prévoit déjà l'article 13 de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les routes nationales (ORN; RS 725.111), l'office devra examiner le projet définitif une fois encore (au plus tard) avant le dépôt de la demande et la mise à l'enquête publique. Si le canton y a intégré des exigences que l'office ne juge pas nécessaires ou que la Confédération ne peut pas financer, l'office devra le lui communiquer. En effet, l'objectif consiste à soumettre à l'approbation du département un projet que la Confédération puisse financer et qui satisfasse tant l'office que le canton. Si ces derniers ne parviennent pas à s'entendre, le canton doit soumettre au département un projet qui, selon l'office, peut être financé par la Confédération. Il peut présenter ses autres demandes (celles que la Confédération n'est pas prête à financer) dans le cadre de la consultation du canton par le département (voir également le commentaire de l'art. 27b, al. 1).

Alinéa 2

Cette disposition reprend une proposition du rapport final sur les standards, selon laquelle toutes les procédures spéciales doivent être intégrées dans la principale. Vu qu'elle introduit le système de la concentration des procédures, la loi précise expressément que l'approbation des plans de constructions ou d'installations est exclusivement du ressort des autorités fédérales. Elles fixent l'occupation des sols en approuvant les plans. La décision d'approbation des plans a ainsi valeur de plan d'affectation spécial.

Alinéa 3

Il n'y a aucune place pour une autorisation cantonale ou communale. L'alinéa 3 le précise expressément. La première phrase s'attache à l'aspect formel de la compétence exclusive de la Confédération: la réalisation d'une installation relevant de la compétence exclusive de la Confédération ne requiert aucun acte cantonal ou communal (autorisation ou adoption d'un plan). La réalisation de tels projets ne doit donc pas dépendre de l'adoption de plans d'affectation. La seconde phrase insiste sur l'aspect matériel de la prise en compte du droit cantonal. Ce dernier est pris en compte dans la mesure où il n'empêche ni n'entrave de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de droit fédéral (construction et exploitation des routes nationales, entretien y compris). La notion de «droit cantonal» englobe aussi les plans d'affectation cantonaux et communaux. Il y aura également lieu de prendre en compte les plans directeurs cantonaux, conformément à l'article 2, alinéa 1, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700).

Article 26a

Le regroupement des procédures d'expropriation et d'approbation des plans était déjà prévu par l'actuelle LRN; l'article 26a ne change donc rien. Toutefois, certaines adaptations sont nécessaires pour que tous les types d'installation (ferroviaires, aériennes, etc.) soient soumises aux mêmes procédures et que les dispositions les régissant soient libellées dans les mêmes termes. Vu que tant la LRN que la LEx édictent des règles de procédure, il convient de déterminer laquelle des deux lois s'applique en priorité aux procédures. Il faut prendre en considération d'abord les dispositions de la LRN, celles de la LEx étant complémentaires. Précisons que le caractère subsidiaire de la LEx était déjà mentionné dans l'article 39. La référence aux dispositions de la LEx garantit en outre l'application de ces dernières lorsque la LRN n'instaure aucune règle spécifique (p. ex. actes préparatoires, documents requis pour la mise à l'enquête publique, etc.).

Article 27

Les articles 27 à 27f régissent le déroulement de la procédure ordinaire d'approbation des plans. Après avoir vérifié si le dossier à l'appui de la demande est complet, l'office ouvre sans formalité la procédure, en transmettant ce dossier à l'autorité responsable de la consultation au niveau cantonale.

Article 27a

Alinéa 1

Actuellement déjà, les modifications requises par la construction d'ouvrages routiers doivent être marquées par des piquetages sur le terrain. L'alinéa 1 a donc été modifié uniquement pour clarifier cette obligation et l'harmoniser avec les dispositions

concernant d'autres types d'installations. La procédure ordinaire d'approbation des plans oblige systématiquement à marquer les modifications sur le terrain par des piquetages, et par des profils pour les bâtiments. Cette obligation disparaît uniquement pour les projets de moindre importance, qui sont examinés selon une procédure simplifiée.

Alinéa 2

Comme la procédure est concentrée, les objections émises contre le piquetage ou la pose des profils doivent être adressées directement au département; elles ne doivent plus être soumises à la Commission fédérale d'estimation.

Article 27b

Alinéa 1

Bien que les cantons élaborent eux-mêmes le projet définitif, le département doit les consulter. De la sorte, ils peuvent faire valoir des exigences qui ont été écartées lors de la phase d'élaboration parce que la Confédération ne voulait pas les financer. En effet, les cantons doivent financer les desiderata qui vont au-delà des exigences de la loi. En revanche, si elles reposent sur une base légale et si elles sont approuvées en même temps que les plans, la Confédération doit participer à leur financement. Dans cette logique, le département doit demander aux cantons de se déterminer sur les oppositions. Cette démarche, fondée sur le droit d'être entendu, est d'autant plus importante que les cantons sont les requérants. Elle intervient généralement dans le délai de trois mois imparti au canton pour prendre position.

Alinéa 2

La mise à l'enquête publique dans les communes s'effectue selon une procédure analogue à la procédure actuelle.

Alinéa 3

A partir du jour de la mise à l'enquête publique, aucun fait ou acte juridique susceptible de compliquer l'expropriation ne pourra être réalisé sans l'assentiment de l'expropriant. Cette disposition renvoie au droit actuel de l'expropriation.

Article 27c

Quiconque requiert une approbation des plans est tenu d'informer personnellement du projet les ayants droit à une indemnité dont il a connaissance ou qui figurent au cadastre ou dans les registres officiels. Il leur indique également les droits à exproprier.

Article 27d

Alinéa 1

Les oppositions doivent être déposées dans le délai de mise à l'enquête publique, au cours de la procédure d'approbation des plans. Ainsi, elles peuvent toutes être examinées en même temps et par la même autorité, lors de l'élaboration de la décision d'approbation des plans. Les intéressés doivent se manifester dès la procédure de première instance, sinon ils perdent tout droit de participer à la suite de la procédure, et notamment celui d'interjeter recours contre la décision d'approbation des plans. Une disposition semblable figure déjà à l'article 12a, alinéa 2, de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 457).

Alinéa 2

Les objections en matière d'expropriation doivent être elles aussi déposées dans le délai de mise à l'enquête publique, au cours de la procédure d'approbation des plans. Les oppositions ou réclamations ultérieures ne sont recevables que si les travaux n'ont pas encore commencé et si l'opposant a été, sans faute de sa part, empêché de respecter le délai. Ces règles correspondent à celles des articles 39 à 41 LEx.

Alinéa 3

Les communes font valoir leurs intérêts par voie d'opposition. Du point de vue de la procédure, elles sont assimilées aux particuliers. Quant aux cantons, ils participent à la procédure d'approbation des plans en qualité de collectivité publique – et en qualité de requérants dans le droit des routes nationales. S'ils sont directement touchés par un projet, ils ont aussi la possibilité d'être partie à la procédure.

Article 27e

Pour des questions de systématique, la consultation des autorités fédérales et la procédure d'élimination des divergences sont réglées par la LOGA (art. 62a et 62b).

Article 28

Alinéa 1

Grâce au regroupement des procédures d'expropriation et d'approbation des plans, le département statue aussi sur les oppositions en matière d'expropriation lorsqu'il approuve les plans.

Alinéa 2

Lorsque le projet est important, il est souvent judicieux de l'approuver par étapes, pour que la procédure avance rapidement et que les travaux commencent avant que l'ensemble des points de détail de tout le tronçon n'ait été examiné. Toutefois, cette subdivision d'un projet en plusieurs étapes ne saurait compromettre aucun des intérêts qu'une appréciation globale du projet eût permis de sauvegarder. (Cette règle correspond à l'actuel art. 16, al. 4, de l'arrêté fédéral sur la procédure d'approbation des plans pour les grands projets de chemins de fer; AGPCF; RS 742.100.1).

Alinéas 3 et 4

Jusqu'ici, la réalisation des projets n'était soumise à aucun délai. Dans un souci d'harmonisation des procédures, la règle selon laquelle le permis de construire devient caduc si la réalisation du projet de construction n'a pas commencé dans les cinq ans qui suivent l'entrée en force de la décision a été instaurée.

L'expérience montre que, dans un délai de cinq ans, les conditions de fait et de droit ne devraient pas se modifier de manière telle qu'il soit abusif d'invoquer la validité de la décision d'approbation des plans. En permettant de prolonger la durée de validité de l'autorisation de construire, la loi tient compte des cas particuliers.

Alinéa 5

Les décisions du département, notamment celles qui approuvent des plans, peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission de recours du DETEC. Un recours de droit administratif peut être porté devant le Tribunal fédéral contre les décisions de cette instance, conformément à la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; RS 173.110) prévue par le projet de loi fédérale sur la coordination et la

simplification des procédures d'approbation des plans. Dès lors, on fait l'économie d'une instance de recours par rapport à la réglementation actuelle.

Article 28a

Alinéa 1

L'actuelle LRN ne contient aucune disposition sur la procédure simplifiée. Pour de nombreux projets qui n'affectent qu'un espace limité et n'intéressent qu'un nombre restreint de personnes, la procédure ordinaire avec mise à l'enquête publique des plans n'est pas justifiée. Elle est également inutile s'il n'existe manifestement aucun intéressé. Dans le doute, on appliquera cependant la procédure ordinaire, conformément au 3^e alinéa. Les conditions fixées aux lettres a, b et c ne sont pas cumulatives.

Alinéa 2

Le piquetage n'est pas impératif dans la procédure simplifiée, alors qu'il l'est dans la procédure ordinaire. Dans la première, la demande n'est ni publiée, ni mise à l'enquête publique. Il importe par contre que les intéressés puissent se prononcer sur le projet, s'y opposer ou donner leur accord par écrit. Cette méthode correspond à la démarche adoptée dans les lois cantonales sur les constructions pour les objets soumis à la «petite sanction».

Un projet n'affectant qu'un espace limité intéressera au premier chef la commune d'implantation et, éventuellement, un service cantonal spécialisé. Le département pourra également les consulter, en sus des services fédéraux. La consultation des autorités fédérales étant réglée à l'article 62a LOGA, il n'est pas nécessaire de l'examiner plus en détail ici. Il n'est pas exclu que la commune ou le canton demande l'ouverture d'une procédure ordinaire avec mise à l'enquête publique des plans, démarche à laquelle le département peut alors fort bien donner suite.

Article 29

Titre marginal

Vu les modifications précédentes, la numérotation du titre marginal doit être adaptée.

Article 36

Alinéa 2

Le canton a la compétence d'ordonner un remembrement. Pour éviter des retards excessifs, le département peut fixer au gouvernement cantonal un délai raisonnable dans lequel ce dernier devra s'engager de manière ferme sur le calendrier ainsi que sur l'ouverture et la mise en oeuvre d'une procédure de remembrement. Le département pourra renoncer d'office à demander des éclaircissements s'il apparaît d'emblée que le remembrement n'est pas opportun, en raison notamment d'une insuffisance de surfaces, ou parce qu'un remembrement a déjà été effectué dans le cadre d'un autre projet, ferroviaire par exemple.

Si c'est à tort qu'il n'y a pas eu de remembrement, ce grief peut être émis dans le cadre de la procédure d'opposition. Le cas échéant, le département peut statuer que les conditions à remplir pour que les oppositions à l'expropriation soient levées ne sont pas réunies.

Article 39

Alinéa 1

Comme dans le droit actuel, les cantons ont le droit d'expropriation. Propriétaires des ouvrages, ils restent chargés de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales même s'ils n'ont plus la compétence de délivrer les autorisations. Ils peuvent également transmettre le droit d'expropriation aux communes. La modification apportée à l'alinéa 1 est donc purement rédactionnelle; le caractère subsidiaire de la LEx est désormais réglé par l'article 26a.

Alinéas 2 et 3

Il s'agit ici d'une modification rédactionnelle des alinéas existants. A l'avenir, il appartiendra au département et non plus à l'autorité cantonale compétente de transmettre les documents requis au président de la commission d'estimation. La combinaison des procédures d'approbation des plans et d'expropriation se limite aux démarches précédant une décision commune sur la réalisation du projet et sur une éventuelle expropriation. Les questions relatives aux droits patrimoniaux doivent être réglées ensuite, dans le cadre de la procédure d'estimation, elle-même régie par la LEx. Cette procédure, ouverte par la transmission du dossier par le département à la commission, se limite à l'examen des prétentions produites. Elle ne porte ni sur les oppositions, ni sur les requêtes de modification des plans.

Alinéa 4

Le présent alinéa, qui reprend la réglementation de l'ancien article 39, 3^e alinéa, règle l'envoi en possession anticipé. La procédure est régie par les dispositions de l'article 76 LEx, à deux exceptions près. La première est que le président de la commission d'estimation peut autoriser l'envoi en possession anticipé lorsque la décision d'approbation des plans est exécutoire. Une décision est dite exécutoire lorsqu'un recours formé contre elle n'a pas d'effet suspensif. La seconde est que l'expropriant est présumé subir un préjudice sérieux en l'absence d'entrée en possession anticipée. Une disposition semblable figure à l'article 21 de l'AGPCF.

Article 62

En règle générale, les demandes en suspens sont examinées selon le nouveau droit. Dans ce cas, il y a lieu d'appliquer la concentration des procédures, selon laquelle toutes les autorisations principales et spéciales prévues par le droit fédéral sont remplacées par une décision globale. Au besoin, les documents à l'appui de la demande seront complétés. Toutefois, les demandes pendantes qui ont déjà été mises à l'enquête publique doivent être examinées selon l'ancien droit car les présentes modifications déplacent les compétences des cantons à la Confédération. L'ancien droit s'applique aux recours pendants.

- 3** **Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**
- 31** **Conséquences financières**
- 311** **Pour la Confédération**

La nouvelle répartition des compétences n'entraîne pas de frais supplémentaires pour la Confédération. Si les cantons continuent à jouer le rôle de maîtres d'ouvrage, c'est au département qu'il appartient désormais de préparer les décisions d'approbation ou

celles sur recours (direction de la procédure, traitement des oppositions, rédaction des décisions, etc.). Avec la répartition des compétences actuelles, les frais engendrés par les procédures sont financés par le crédit de construction des routes nationales. Le projet de loi modifiant les procédures n'engendrera qu'un déplacement du poste de dépenses pour les procédures; les crédits seront donc simplement déplacés. Il faudra créer de nouveaux postes au département, mais le crédit des routes nationales sera réduit en proportion. Au niveau fédéral, le transfert des compétences, basé sur le rapport final sur les standards, induira par ailleurs une réduction des coûts de construction générés par les projets définitifs.

312 Pour les cantons et les communes

Au niveau cantonal, la suppression des procédures d'opposition et d'approbation se traduira pas une réduction des coûts. Au niveau communal, il n'y aura pas de conséquences financières majeures.

32 Effets sur l'état du personnel

Comme nous l'avons dit plus haut, les modifications proposées entraînent des tâches supplémentaires pour le département compétent, mais réduisent celles des organes cantonaux. Quant aux services fédéraux spécialisés, ils continueront à effectuer le même travail. Ces prochaines années, il faudra examiner 20 à 25 projets, dont six à huit concernent des mesures de protection contre le bruit. Comme ils ne soulèvent généralement aucune opposition, ils ne sont pas très coûteux en termes de procédures. Il n'en va pas de même pour les autres projets, qui concernent les nouveaux tronçons et qui touchent des agglomérations et des secteurs sensibles sur le plan écologique. Il faudra s'attendre à ce que les projets rencontrent une plus grande résistance dans la population et auprès des associations de protection de l'environnement. Cette résistance se soldera par une augmentation du nombre de recours et d'actes de procédure. A l'heure actuelle, il est difficile d'estimer la future charge de travail, donc les besoins en ressources humaines et financières. Mais, selon les indications de certains cantons sur les besoins requis par ces tâches, on estime que la Confédération devrait disposer d'un poste supplémentaire. S'il ne devait pas suffire, en raison du dépôt simultané de plusieurs projets, un deuxième poste pourrait s'avérer rapidement nécessaire. Les besoins en postes supplémentaire feront l'objet d'une redistribution à l'intérieur du département.

4 Programme de la législature

Les modifications de la LRN forment un complément au projet de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans. Ce projet traduit dans les faits le souci de simplifier et d'accélérer les processus de décision et d'application des décisions exprimé dans les objectifs du rapport sur le programme de la législature 1995–1999 (objectif 2, R5).

5 Rapport avec le droit européen

Le projet n'a pas de rapport particulier avec le droit européen. Il contribue toutefois à ce que les décisions soient rendues dans un délai raisonnable, comme l'exige l'article 6, chiffre 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Par ailleurs, dans son message du 24 février 1993 sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE (FF 1993 I 757 ss), le Conseil fédéral a indiqué combien l'accélération des procédures était importante dans le contexte de la concurrence croissante entre pays industrialisés (FF 1993 I 781). Comme le facteur temps joue un rôle de plus en plus important, les procédures d'autorisation de construire doivent être simplifiées, coordonnées et accélérées.

6 Constitutionnalité

En vertu de la Constitution elle-même, il incombe à l'autorité chargée de l'approbation de projets ayant des effets sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement de coordonner sur la forme et sur le fond l'application des différentes lois (ATF 114 Ib 227 c. 5b). Cette obligation découle, d'une part, de l'article 22^{quater}, alinéas 2 et 3, de la constitution (cst.) et, d'autre part, du principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 2, disp. trans. cst.), comme l'a relevé le Tribunal fédéral dans l'ATF 116 Ib 56 c. 4a.

Il existe plusieurs manières de garantir l'application coordonnée du droit matériel. Lors de l'évaluation des différentes variantes, leur constitutionnalité a été examinée (cf. le rapport du 27 septembre 1994 du groupe de travail interdépartemental sur la coordination des procédures de décision, p. 9 ss). Dans les domaines où la Confédération dispose d'une compétence exclusive, elle peut instaurer la concentration des procédures fédérales, que cette compétence exclusive ait un effet dérogatoire immédiat ou différé. Quant elle exerce une compétence, en concurrence avec les cantons, la Confédération peut épuiser la matière et ne laisser aucune compétence aux cantons (P. Saladin, commentaire art. 3 cst., N 207). En ce qui concerne les routes nationales, la Confédération a également la compétence générale d'édicter des règles de procédure (art. 36^{bis} cst.).

Loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans

Projet

Modification du

7. Loi fédérale du 8 mars 1960¹ sur les routes nationales

Titre: Adjonction de l'abréviation

LRN

Remplacement d'expressions

¹ L'expression «Département fédéral de l'intérieur» est remplacée par «département compétent (département)» à l'art. 14. Dans le reste de la loi, elle est remplacée par «département». L'expression «Service fédéral des routes et des digues» est remplacée par «office compétent (office)» à l'art. 10. Dans le reste de la loi, elle est remplacée par «office».

² Dans les art. 25, al. 3, et 51, al. 2, le titre «loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation» est remplacé par «loi fédérale sur l'expropriation (LEx)» (art. 25) ou «LEx» (art. 51).

Art. 16, al. 2 et 3

² Les autorités désignées par les cantons statuent sur les demandes d'autorisation de construire. L'autorité cantonale entend le département avant de délivrer l'autorisation. Ce dernier est habilité à user de toutes les voies de recours prévues par les droits fédéral et cantonal contre les décisions rendues par les autorités cantonales en application de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution.

³ *Abrogé*

Art. 17

d. Suppression
de zones réservées et détermination de
nouvelles zones

¹ Les zones réservées deviennent caduques dès que la décision fixant les alignements est entrée en force, mais au plus tard après huit ans; ce délai peut être prolongé de quatre ans au plus. La caducité d'une zone réservée n'empêche pas la création d'une nouvelle zone couvrant en tout ou en partie le périmètre de l'ancienne.

² Le département supprime une zone réservée s'il est établi que les variantes d'un tracé ne seront pas exécutées. La décision de suppres-

¹ RS 725.11

sion d'une zone doit être publiée dans les communes concernées, avec indication du délai de recours.

Art. 21

1. Etablissement
des projets
définitifs

¹ Après l'approbation des projets généraux, les projets définitifs sont établis par les cantons en collaboration avec l'office et les services fédéraux intéressés. Ces projets définitifs renseignent sur le genre, l'ampleur, et l'emplacement de l'ouvrage et de ses installations annexes, ainsi que sur les détails de sa structure technique et sur les alignements.

² Le Conseil fédéral édicte des prescriptions concernant l'établissement des plans et des projets définitifs.

Art. 24, al. 2 et 3

² Les autorités désignées par les cantons statuent sur les demandes d'autorisation de construire. L'autorité cantonale entend le département avant de délivrer l'autorisation. Ce dernier est habilité à user de toutes les voies de recours prévues par les droits fédéral et cantonal contre les décisions rendues par les autorités cantonales en application de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution.

³ *Abrogé*

Art. 26

3. Procédure
d'approbation
des plans
a. Principe

¹ Le département approuve les plans relatifs aux projets définitifs.

² L'approbation des plans couvre toutes les autorisations requises par le droit fédéral.

³ Aucune autorisation et aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis. Le droit cantonal est pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée la construction et l'exploitation des routes nationales.

Art. 26a

b. Droit
applicable

La procédure d'approbation des plans est régie par les dispositions de la présente loi et, subsidiairement, par celles de la LEx.

Art. 27

4. Procédure
ordinaire,
a. Ouverture

La demande d'approbation des plans doit être adressée au département avec les documents requis. Ce dernier vérifie si le dossier est complet et, au besoin, le fait compléter.

Art. 27a

- b. Piquetage
- ¹ Avant la mise à l'enquête publique de la demande, les modifications requises par l'ouvrage projeté doivent être marquées par des piquetages sur le terrain et par des profils pour les bâtiments.
 - ² Les objections émises contre le piquetage ou les profils doivent être adressées au département immédiatement, mais au plus tard à l'expiration du délai de mise à l'enquête publique.

Art. 27b

- c. Consultation, publication et mise à l'enquête
- ¹ Le département transmet la demande aux cantons concernés et les invite à se prononcer dans les trois mois. Si la situation le justifie, il peut exceptionnellement prolonger ce délai.
 - ² La demande doit être publiée dans les organes officiels des cantons et des communes concernées et mise à l'enquête pendant 30 jours.
 - ³ La mise à l'enquête publique institue le ban d'expropriation visé aux art. 42 à 44 LEx.

Art. 27c

- d. Avis personnel
- Le canton adresse aux intéressés, au plus tard lors de la mise à l'enquête publique de la demande, un avis personnel les informant des droits à exproprier, conformément à l'art. 31 LEx.

Art. 27d

- e. Opposition
- ¹ Quiconque a qualité de partie en vertu de la loi sur la procédure administrative² ou de la Lex peut faire opposition auprès du département, pendant le délai de mise à l'enquête publique, contre le projet définitif ou les tracés qui y sont fixés. Est exclue de la suite de la procédure toute personne qui n'a pas fait opposition.
 - ² Toutes les objections en matière d'expropriation et les demandes d'indemnité ou de réparation en nature doivent être déposées dans le même délai. Les oppositions et les réclamations produites ultérieurement en vertu des art. 39 à 41 LEx doivent être adressées au département.
 - ³ Les communes font valoir leurs intérêts par voie d'opposition.

Art. 27e

- f. Elimination des divergences au sein de l'administration fédérale
- La procédure d'élimination des divergences au sein de l'administration fédérale est régie par l'art. 62b de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration³.

² RS 172.021

³ RS 172.010

Art. 28

5. Décision
d'approbation
des plans. Durée
de validité.
Recours

¹ Lorsqu'il approuve les plans, le département statue également sur les oppositions en matière d'expropriation.

² Il peut approuver des projets par étapes, pour autant que ce traitement n'affecte pas l'évaluation de l'ensemble.

³ L'approbation des plans devient caduque si la réalisation du projet de construction n'a pas commencé dans les cinq ans suivant l'entrée en force de la décision.

⁴ Si des raisons majeures le justifient, le département peut prolonger la durée de validité de la décision d'approbation de trois ans au plus. Toute prolongation est exclue si les conditions déterminantes de fait ou de droit ont changé sensiblement depuis que la décision d'approbation a été prise.

⁵ Un recours peut être formé devant la commission de recours du DETEC contre la décision d'approbation des plans et les autres décisions rendues par le département.

Art. 28a

6. Procédure
simplifiée

¹ La procédure simplifiée d'approbation des plans s'applique:

- a. aux projets qui affectent un espace limité et ne concernent qu'un ensemble restreint et bien défini de personnes;
- b. aux constructions et installations dont la modification n'altère pas sensiblement l'aspect extérieur du site, n'affecte pas les intérêts dignes de protection de tiers et n'a que des effets minimes sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement;
- c. aux constructions et installations qui seront démontées après trois ans au plus tard.

² Le département peut ordonner le piquetage. La demande n'est ni publiée ni mise à l'enquête publique. Le département soumet le projet aux intéressés, qui peuvent faire opposition dans un délai de 30 jours, pour autant qu'ils n'aient pas donné auparavant leur accord par écrit. Il peut solliciter l'avis des cantons et des communes. Il leur accorde un délai raisonnable pour se prononcer.

³ Pour le reste, les dispositions sur la procédure ordinaire sont applicables. Cette dernière est appliquée en cas de doute.

Art. 29, titre marginal

7. Mise à
l'enquête
publique des
plans
d'alignement

Art. 36, 2^e al.

² Le département peut imposer un délai raisonnable au gouvernement cantonal. Si ce dernier n'ordonne pas le remembrement dans ce délai; la procédure ordinaire, qui comprend l'expropriation, est appliquée.

Art. 39

8. Expropriation:
procédure
d'estimation;
envoi en
possession
anticipé

¹ Les cantons disposent du droit d'expropriation. Ils peuvent déléguer ce droit aux communes.

² Lorsque des terrains sont acquis par expropriation, une procédure d'estimation est introduite, après clôture de la procédure d'approbation des plans, devant la commission fédérale d'estimation, conformément aux dispositions de la LEx. Ne sont prises en considération que les prétentions qui ont été produites; l'art. 38 LEx est réservé.

³ Le département transmet au président de la commission fédérale d'estimation les plans approuvés, le plan d'expropriation, le tableau des droits expropriés ainsi que les prétentions annoncées.

⁴ Lorsque l'approbation des plans est exécutoire, le président de la commission fédérale d'estimation peut autoriser l'envoi en possession anticipé. L'expropriant est présumé subir un préjudice sérieux s'il ne bénéficie pas de l'entrée en possession anticipée. Pour le reste, l'art. 76 LEx est applicable.

Art. 62

II. Dispositions
transitoires
relatives à la
modification du
...

¹ L'ancien droit s'applique aux demandes qui ont été mises à l'enquête publique au moment de l'entrée en vigueur des présentes modifications.

² L'ancien droit s'applique aux recours pendants.

40235

Complément au message relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans. Modification de la loi fédérale sur les routes nationales du 4 novembre 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.017
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.02.1999
Date	
Data	
Seite	843-860
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 720

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.