Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2020
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

20.081

Message concernant la loi fédérale sur le transport souterrain de marchandises

du 28 octobre 2020

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi sur le transport souterrain de marchandises, en vous proposant de l'adopter.

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

28 octobre 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Un système de transport souterrain de marchandises permettrait de fournir des offres d'un type nouveau en matière de transport de marchandises par petites quantités entre les sites de production, les centres logistiques et les centres urbains. Le présent message crée le cadre légal pour la construction et l'exploitation d'installations destinées au transport souterrain de marchandises ainsi que pour l'utilisation de véhicules sur ces installations.

Contexte

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

La croissance continue et les capacités limitées de l'infrastructure se traduisent par une recherche permanente de nouvelles façons plus efficaces de transporter les marchandises. La Confédération encourage l'innovation pour que la Suisse reste compétitive. Toutefois, elle ne peut et ne veut intervenir que modérément sur le marché du transport de marchandises. En priorité, la Confédération assure un cadre favorable au développement durable du transport de marchandises, de sorte que celui-ci puisse, dans la mesure du possible, fournir une offre autofinancée.

En 2015, l'association de soutien Cargo sous terrain (CST) a présenté à la Confédération son projet de nouveau système de transport souterrain de marchandises. Elle ne lui demandait pas d'aide financière, mais souhaitait qu'elle examine si elle pouvait faciliter le projet de l'association en mettant en place une procédure unique d'approbation des plans au niveau fédéral. CST est un projet impulsé et organisé par le secteur privé, dans lequel les entreprises de chargement et de transport proposent un nouveau concept de logistique de transport. Il inclut les parcours principaux de transports de marchandises, qui se déroulent sous terre, ainsi que les parcours initiaux et terminaux, y compris la desserte fine (dernier kilomètre, logistique urbaine), qui se déroulent en général sur la route. Pour les parcours principaux, le concept prévoit un tunnel à trois voies, opérationnel toute l'année et 24 heures sur 24. Aux installations d'accès («hubs»), les marchandises sur palettes et en conteneurs peuvent être chargées et déchargées de manière entièrement automatique par l'intermédiaire de puits équipés d'ascenseurs.

Contenu du projet

L'objectif du présent projet est de créer un cadre juridique en vue de la construction et de l'exploitation d'installations de transport souterrain de marchandises entre cantons ainsi que de l'exploitation de véhicules sur ces installations. Une procédure unique d'approbation des plans selon le droit fédéral est prévue à cet effet. Tant les installations de transport souterrain de marchandises que les installations en sur-

face qui y sont directement raccordées sont soumises à la procédure d'approbation des plans (PAP).

Le Conseil fédéral ne prévoit pas de loi spéciale destinée spécifiquement à la société anonyme Cargo Sous Terrain, comme c'est le cas par exemple pour CFF SA, mais présente le projet d'une loi pour le fret souterrain qui passe par plusieurs cantons. Cette loi vise à garantir à tous les clients un droit d'accès non discriminatoire aux services d'acheminement proposés. En même temps, elle devra empêcher que différents systèmes de transport souterrain de marchandises fonctionnent parallèlement les uns aux autres.

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

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

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

Table des matières

Condensé **8538**

1 Contexte **8542**

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés 8542
1.1.1 Le marché du transport de marchandises en Suisse 8542
1.1.2 Prévisions commerciales du fret 8542
1.1.3 CST, un élément d'une stratégie durable pour le transport suisse de marchandises 8544
1.1.4 Traitement de projets innovants sur le marché du transport de marchandises par la Confédération 8545
1.1.5 Le système alternatif de transport de marchandises Cargo Sous Terrain 8547
1.2 Solutions étudiées et solution retenue 8554
1.2.1 Solution étudiée mais non retenue: la Confédération n'adopte pas de base légale pour soutenir le concept CST 8554
1.2.2 Solution étudiée mais non retenue: la Confédération adopte une base légale pour soutenir le concept CST et participe financièrement à CST 8554
1.2.3 Solution retenue: la Confédération adopte une base légale pour soutenir le concept, mais ne participe pas au financement de CST 8555
1.3 Relation avec le programme de la législature, avec le plan financier et avec les stratégies du Conseil fédéral 8556

2 Procédure préliminaire, consultation comprise **8557**

2.1 Procédures préliminaires générales 8557
2.1.1 Examen d'un concept de transport souterrain de marchandises 8557
2.1.2 Examen de l'étude de faisabilité du concept CST 8557
2.1.3 Vérification de la faisabilité du concept CST 8560
2.1.4 Conditions à remplir par CST SA 8561
2.1.5 Une consultation pour déterminer le besoin d'un système de transport souterrain de marchandises et l'appui en faveur de celui-ci 8561
2.2 Procédure de consultation 8562
2.2.1 Projet à mettre en consultation 8562
2.2.2 Résultats de la procédure de consultation 8563
2.2.3 Appréciation des résultats de la procédure de consultation 8564

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen **8565**

4 Présentation du projet **8565**

4.1 Réglementation proposée 8565
4.1.1 Loi de portée générale 8565
4.1.2 Rapports de propriété 8565

4.1.3 Accès non discriminatoire 8566
4.1.4 Procédure d'approbation des plans (PAP) unique 8566
4.1.5 Plan sectoriel pour le transport souterrain de marchandises 8568
4.1.6 Prise en compte des intérêts des cantons 8570
4.1.7 Pas de concession d'infrastructure ni d'autorisation d'exploiter fédérales pour le transport souterrain de marchandises 8571
4.1.8 Expropriation 8572
4.1.9 Démantèlement 8572
4.2 Adéquation des moyens requis 8572
4.3 Mise en œuvre 8573

5 Commentaire des dispositions 8573

6 Conséquences 8581
6.1 Conséquences pour la Confédération 8581
6.1.1 Conséquences financières 8581
6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel 8581
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne 8581
6.3 Conséquences économiques 8583
6.4 Conséquences sociales 8583
6.5 Conséquences environnementales 8584
6.6 Autres conséquences 8585

7 Aspects juridiques 8585
7.1 Constitutionnalité 8585
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse 8586
7.3 Forme de l'acte à adopter 8586
7.4 Frein aux dépenses 8587
7.5 Délégation de compétences législatives 8587
7.6 Protection des données 8587

Loi fédérale sur le transport souterrain de marchandises *(Projet)* **8589**

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

1.1.1 Le marché du transport de marchandises en Suisse

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

La Confédération fixe le cadre dans lequel s'inscrit la prestation des différents services de transport de marchandises, telles que la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) en fret routier ou les principes de tarification des sillons en fret ferroviaire.

L'interaction entre cadre légal et intervenants de la branche majoritairement privés a fait ses preuves. Le transport de marchandises est régi par le principe du libre choix du mode de transport. Toutefois, à l'aide d'une politique de transfert fondée sur l'art. 84 de la Constitution (Cst.)[1], qui vise le transfert dans une large mesure du trafic lourd transalpin de la route au rail, la Confédération cherche de manière ciblée à diriger le transport de marchandises vers le rail.

1.1.2 Prévisions commerciales du fret

Forte croissance du transport de marchandises

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a élaboré les «Perspectives d'évolution du transport 2040»[2] comme base pour l'évolution future de la mobilité. Les volumes et les prestations du fret routier et ferroviaire affichent une forte croissance dans le scénario de référence entre 2010 et 2030/2040. Le principal moteur de la croissance du trafic est l'évolution de la population et de l'économie.

Les scénarios de l'Office fédéral de la statistique (OFS)[3] tablent sur une croissance démographique en Suisse. La population passera de 8,5 millions en 2017 à 9,5 mil-

1 RS **101**
2 Office fédéral du développement territorial (ARE) (Ed.) (2016): Perspectives du transport suisse de voyageurs et de marchandises jusqu'en 2040 – Rapport principal. Disponible à l'adresse: www.are.admin.ch > Développement et aménagement du territoire > Bases et données > Publications > Perspectives d'évolution du transport 2040 (au 12.02.2018).
3 Office fédéral de la statistique: Scénarios de l'évolution de la population en Suisse 2015–2045, Neuchâtel 2015

lions en 2030 (scénario de référence ou «haut»). De plus, les perspectives de transport partent de l'hypothèse que le produit intérieur brut (PIB) réel augmentera en moyenne de 1,4 % par an d'ici 2030[4].

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

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

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

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

Augmentation des transports de conteneurs et de marchandises de détail

Le perfectionnement et la restructuration des services en transport de marchandises est une conséquence de l'évolution structurelle à laquelle sont soumis le marché du transport de marchandises en Suisse et le secteur logistique en particulier. En raison de la migration partielle de l'industrie lourde hors de Suisse, les transports qui étaient traditionnellement effectués principalement par chemin de fer n'ont plus lieu. En revanche, la mondialisation croissante des marchés accroît la part du fret d'outre-mer transporté par conteneurs. Avec le développement des ports maritimes du nord (Rotterdam et Anvers, par exemple) et du sud (ports de Ligurie, Marseille) et la tendance aux porte-conteneurs de plus grande taille, l'importance du trafic dans l'arrière-pays de ces ports ne cesse de croître.

Sur le marché des transports «continentaux» et, en l'occurrence, des transports intérieurs en particulier, le transport de marchandises de détail et de groupage gagne en importance pour des secteurs tels que la fabrication d'aliments et le commerce de détail. Il faut donc s'attendre à ce que la taille des différents lots de transport diminue.

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

L'intégration croissante des transports à la chaîne logistique se poursuit

Les entreprises de logistique doivent offrir de nouveaux produits et une meilleure qualité dans un environnement concurrentiel afin de garder leurs clients, dont les besoins ont changé. Le transport proprement dit devient de plus en plus une prestation sectorielle parmi les prestations logistiques (groupage, entreposage, préparation de lots, distribution). Pour de nombreux transports, les marchandises sont d'abord collectées (parcours initial), puis transportées ensemble sur une grande partie de l'itinéraire (groupage) et enfin distribuées à divers clients (parcours final). Ces différentes étapes dans la chaîne logistique doivent être reliées aussi harmonieusement que possible. Les chargeurs, qui commandent le transport de marchandises, exigent de plus en plus souvent que les entreprises de logistique et de transport intègrent mieux leurs prestations à l'ensemble des services logistiques et fournissent également des services supplémentaires à valeur ajoutée tels que l'entreposage, la préparation de lots et l'étiquetage.

1.1.3 CST, un élément d'une stratégie durable pour le transport suisse de marchandises

La politique des transports de la Suisse vise à maintenir les réseaux suisses de transport de sorte qu'ils soient opérationnels et répondent à un standard technique élevé. Elle doit intégrer suffisamment tôt les exigences des générations futures en matière de sécurité et de mobilité. Des infrastructures performantes doivent permettre à la Suisse d'être un pays durable et une place économique forte avec une qualité de vie élevée aussi au-delà de 2030. Pour les transports terrestres, l'accent principal est mis sur un développement durable des infrastructures ferroviaires et routières.

En raison de la croissance soutenue et de la capacité limitée des modes de transport disponibles, le marché du transport de marchandises est constamment à la recherche de nouvelles façons de transporter les marchandises de manière efficace et efficiente. Les entreprises du marché de la logistique et du transport de marchandises doivent relever les défis de l'évolution nationale et internationale du marché et de son environnement. C'est aussi ce qu'a confirmé la refonte de la loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises (LTM)[5]: afin de réaliser un développement durable du fret ferroviaire en Suisse, les différentes mesures mises ou à mettre en œuvre sur la base de la LTM doivent entraîner des gains d'efficience déterminants et, partant, des offres attrayantes.

5 RS **742.41**

Ces objectifs sont valables pour l'ensemble du marché du transport de marchandises: le cadre légal doit permettre et favoriser l'innovation et les nouveautés techniques. Il en résultera des gains d'efficience et une utilisation parcimonieuse des ressources. De plus, les acteurs de la branche sont appelés à améliorer les conditions d'organisation et d'entreprise afin de pouvoir mieux faire face aux défis liés aux innovations techniques, en prenant les aspects suivants en compte:

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

Des innovations sont en cours d'expérimentation ou introduites progressivement dans le transport de marchandises en Suisse. En fret ferroviaire, il s'agit de l'attelage automatique qui doit aussi permettre la transmission de données et rendre les wagons «intelligents». En fret routier, les essais portent par exemple sur l'attelage des véhicules de marchandises via wifi (*platooning*), tandis qu'au niveau supramodal, des systèmes de transbordement horizontaux ou automatisés sont en cours d'expérimentation. Parmi les exemples d'innovations dans le domaine de l'organisation, mentionnons les concepts d'une logistique urbaine plus efficiente et générant moins de trafic.

En 2015, l'association de soutien Cargo sous terrain (CST) a développé un modèle de système alternatif de transport de marchandises. Son objectif est de proposer une gamme complète de services logistiques de transport incluant une nouvelle infrastructure de transport souterrain de marchandises. L'offre a pour objectif de couvrir l'ensemble de la filière du fret, y compris les parcours initiaux et terminaux qui se déroulent dans le cadre d'un nouveau concept de logistique urbaine (dernier kilomètre, desserte fine dans l'agglomération). Ces parcours initiaux et terminaux seront effectués en général sur la route. Le système souterrain de transport de marchandises sera automatisé et permettra l'acheminement de palettes, de conteneurs de colis et de marchandises de détail ou en vrac, stockage intermédiaire compris.

L'association CST s'est adressée à la Confédération en lui demandant d'examiner si elle pouvait soutenir le projet en mettant en place une procédure unique d'approbation des plans au niveau fédéral.

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

La Confédération soutient les innovations pour une Suisse compétitive

L'un des objectifs du Conseil fédéral est de faire en sorte que la Confédération crée un environnement économique optimal à l'intérieur du pays et renforce la compétiti-

vité de la Suisse[6]. L'économie suisse a besoin du meilleur cadre juridique et fiscal possible pour se positionner face à la concurrence internationale et pour assurer la prospérité de la Suisse. L'amélioration de la productivité en Suisse passe par une optimisation des conditions économiques de base et par un allègement des charges administratives. À cette fin, il convient de promouvoir le changement structurel économique et les innovations.

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

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

Pour ces raisons, la Confédération ne peut et ne veut intervenir que modérément sur le marché du transport de marchandises. Elle ne contrôlera ce marché et l'interaction des modes de transport de marchandises que dans une mesure limitée. Par exemple, la Confédération a pour obligation constitutionnelle de veiller à ce que le transport transalpin de marchandises en transit s'effectue par le rail (art. 84 Cst.), ce qui constitue une intervention sur le marché, mais il s'agit de protéger l'espace alpin des effets négatifs du trafic de transit.

Dans son message du 30 avril 2014 concernant la révision totale de la loi sur le transport de marchandises[7], le Conseil fédéral a déclaré que la Confédération s'attache en premier lieu à créer des conditions favorables ainsi que les infrastructures nécessaires à une évolution durable du transport de marchandises, ceci afin de permettre un autofinancement des offres. Les instruments de financement ne doivent être complétés que ponctuellement. Ils doivent permettre aux cantons et à la Confédération de piloter le développement du fret ferroviaire de la manière la plus souhaitable, par exemple du point de vue de l'aménagement du territoire. Ce soutien devrait avoir le moins d'impact possible sur les mécanismes d'incitation du marché. Les instruments de financement devraient entrer en jeu lorsque le fonctionnement du marché ne peut plus être tenu pour acquis. Les rendements d'échelle et les effets de réseau peuvent souvent empêcher les nouveaux prestataires d'entrer sur le marché. Cependant, à l'intérieur de ce cadre, les entreprises concernées devraient avoir elles-mêmes le plus grand intérêt à offrir le «bon» produit afin de satisfaire les besoins de transport de l'économie.

6 Message du 27 janvier 2016 sur la planification législative 2015–2019, FF **2016** 981 1038
7 FF **2014** 3687 3740.

1.1.5 Le système alternatif de transport de marchandises Cargo Sous Terrain

CST est un projet impulsé et organisé par le secteur privé, dans lequel les entreprises de chargement et de transport proposent, en collaboration avec des bureaux d'ingénieurs et des investisseurs financiers, un nouveau concept de logistique de transport. Il combine les parcours initiaux, principaux et terminaux, y compris un concept de desserte fine ou d'approvisionnement et d'élimination (logistique urbaine).

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

Le système global de CST comprend donc une nouvelle infrastructure de transport gérée électroniquement et, sur cette base, un concept logistique de transport qui assure l'exploitation. Ladite infrastructure sera souterraine et aura des points de raccordement en surface en vue de la desserte fine ou de l'approvisionnement et de l'élimination. Afin de vérifier la faisabilité du concept CST, l'association CST de l'époque a commandé une étude de faisabilité en 2013. Une fois achevée, cette étude a servi de base à l'élaboration du concept global, modèle commercial compris.

En 2015, l'association CST a présenté à la Confédération ce concept global d'un système alternatif de transport de marchandises. La principale préoccupation était d'examiner si la Confédération pouvait soutenir ce concept en mettant en place une procédure unique d'approbation des plans (PAP) au niveau fédéral. CST prévoit un tracé souterrain à travers tous les cantons. La PAP comprendrait l'installation souterraine de transport de marchandises, y compris les installations qui y sont directement raccordées. Une PAP de droit fédéral pourrait assurer une mise en œuvre uniforme, étape par étape, du concept CST. L'étude de faisabilité réalisée par l'association CST a montré qu'une PAP fédérale est une condition préalable décisive pour la réussite du projet. Cela améliorerait considérablement la durée de réalisation du projet, ce qui augmenterait l'attrait du concept CST pour les investisseurs et contribuerait à garantir le financement.

Sise à Bâle, l'entreprise Cargo Sous Terrain SA (CST SA) a été fondée en mars 2017 et succède ainsi à l'association initiale de soutien.

Concept CST pour l'infrastructure de transport

En ce qui concerne les parcours principaux, CST SA prévoit de construire ses propres infrastructures de transport pour la mise en œuvre de son concept. Il s'agit d'un tunnel accessible par des plates-formes ou *hubs*.

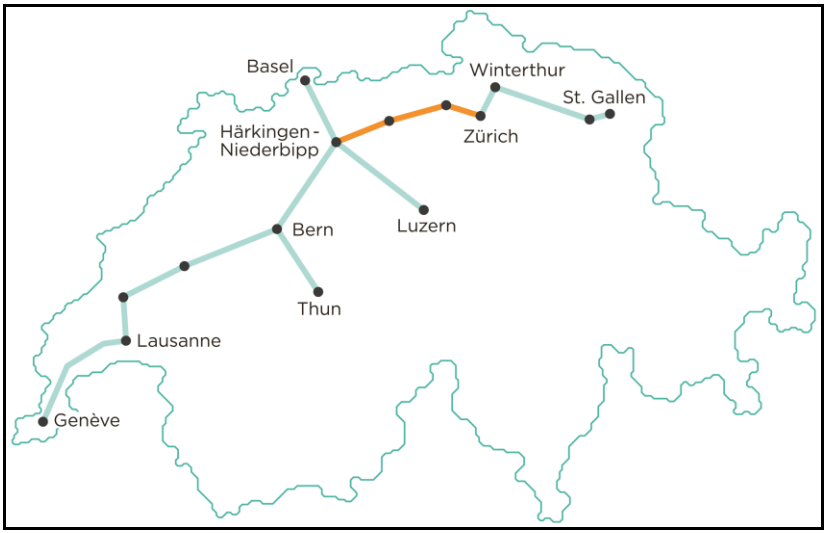
CST SA prévoit une extension progressive de l'infrastructure sur l'axe est-ouest (Genève–Saint-Gall). En outre, les villes de Bâle, Lucerne et Thoune ont été intégrées au système. Ce réseau repose donc sur les flux importants de marchandises en Suisse. La première section, qui sera mise en service en 2030 et coûtera environ

3,4 milliards de francs[8] selon les déclarations de CST SA, reliera Zurich à Härkingen/Niederbipp. Elle s'étendra sur 67 kilomètres et comptera une dizaine de *hubs*. Le tunnel, d'un diamètre intérieur de 6 mètres, passera à une profondeur comprise entre 20 et 100 mètres.

L'aménagement complet devrait être achevé en 2045. CST SA estime les coûts de construction de l'ensemble de l'infrastructure entre 30 et 35 milliards de francs. Le tracé du réseau est planifié de manière à desservir la plupart des principaux sites logistiques. Finalement, l'ensemble du réseau pourrait s'étendre sur quelque 500 kilomètres. Les étapes ultérieures d'aménagement dépendraient des besoins de l'économie.

Figure 1

Le réseau CST



Source: CST

Dans la mesure du possible, CST prévoit d'aménager les *hubs* sur des zones industrielles et logistiques existantes. L'emplacement exact d'un *hub* est déterminé en concertation avec les propriétaires fonciers, les autorités cantonales et les collectivités locales.

8 Montant actuel cf. site Internet de CST SA: www.cargosousterrain.ch

En accord avec les cantons et les communes, des pourparlers sont actuellement en cours dans les régions suivantes au sujet d'emplacements potentiels pour les plates-formes:

- Oberbuchsiten - Egerkingen - Rickenbach
- Buchs AG - Hunzenschwil
- Spreitenbach - Dietikon
- Zürich-Hardturm-Urdorf
- Zürich-Affoltern - Zürich-Œrlikon - Wallisellen
- Niederbipp BE (*hub* secondaire)

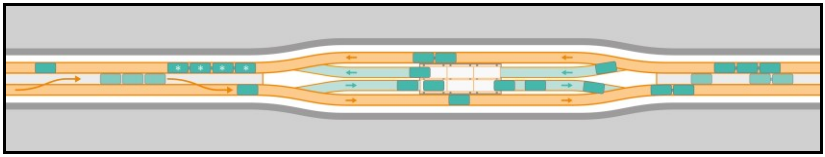
Le projet CST offre également la possibilité d'utilisations secondaires au moyen d'infrastructures telles que les infrastructures électriques, de télécommunications ou de conduite d'eau, ce qui peut générer des synergies.

Concept CST pour l'exploitation

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

Figure 2

Le système de transport CST dans les tunnels et aux hubs (plan)



Source: CST

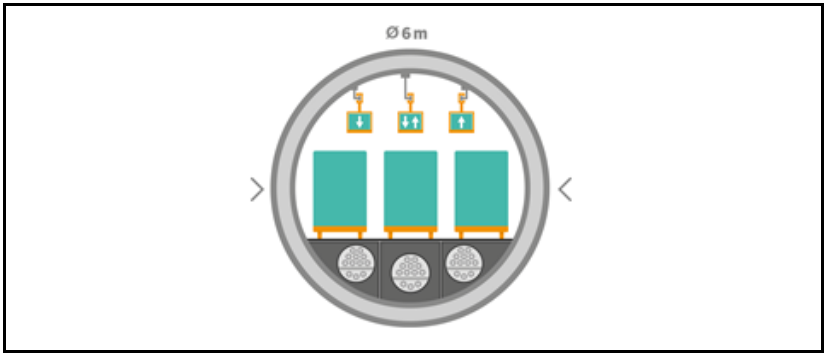
CST SA prévoit que l'installation de transport souterrain de marchandises soit exploitée en permanence. Au niveau des *hubs*, les marchandises telles que les colis et les marchandises de détail sur palette et en conteneur pourront être chargées dans le système ou en être déchargées de manière entièrement automatique grâce à des puits équipés d'ascenseurs. Comme il est d'usage dans le secteur de la logistique pour la desserte fine, les marchandises peuvent contenir une quantité limitée de marchandises dangereuses (par ex. des détergents ou de la pâte combustible pour réchaud), conformément à l'ordonnance du 31 octobre 2012 sur le transport de marchandises dangereuses par chemin de fer et par installation à câbles (RSD)[9] ou à

9 RS **742.412**

l'ordonnance du 29 novembre 2002 relative au transport des marchandises dangereuses par route (SDR)[10].

Figure 3

Le système de transport CST dans les tunnels (coupe transversale)



Source: CST

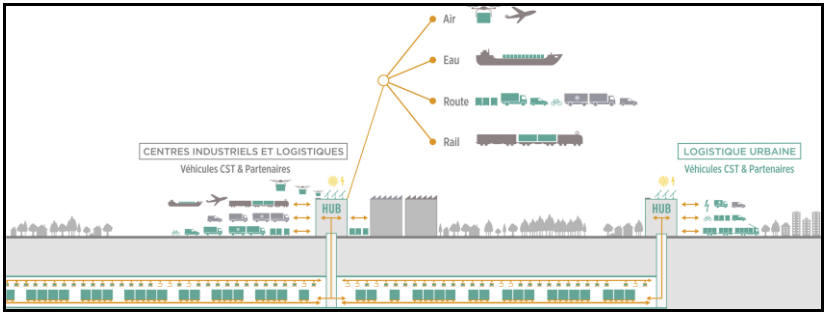
L'installation de transport souterrain de marchandises accueillera des véhicules autonomes sur roues à entraînement électrique propre qui circuleront à une vitesse constante de 30 km/h. Les véhicules fonctionneront exclusivement au courant électrique. Ils pourront changer de voie et recevoir jusqu'à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

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

10 RS **741.621**

Figure 4

Le concept logistique



Source: CST

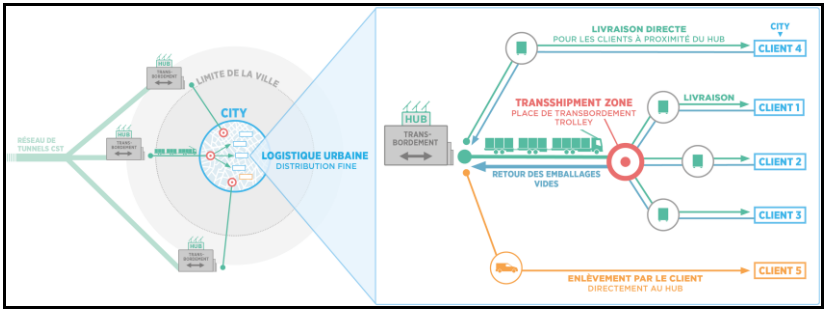
Pour l'utilisation de l'infrastructure CST, la prestation devra être achetée à CST SA, qui offrira ses services à tous ses clients de manière ouverte et non discriminatoire. Les centres de distribution et de logistique actuels de l'industrie du chargement seront intégrés au système dans la mesure du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

Dans les centres urbains, CST SA entend assurer un approvisionnement et une élimination efficientes grâce à un concept de logistique urbaine intégrée. L'infrastructure souterraine des tunnels sera combinée avec un système de desserte fine en surface, grâce auquel les marchandises seront acheminées jusqu'à destination en trajets groupés de véhicules écologiques. Le système de logistique urbaine devrait être entièrement opérationnel dès la mise en service de la première section (2031). Selon CST SA, des applications concrètes devraient entrer en service dès 2021 dans les villes participantes.

La collaboration d'entreprises concurrentes dans la desserte fine doit permettre de mettre à profit des synergies et de diminuer le trafic d'approvisionnement et d'élimination. L'utilisation commune de sites de transbordement proches des centres ainsi que l'approvisionnement et l'élimination en tournées communes recèlent aussi des gains d'efficience potentiels. En collaboration avec des spécialistes de la logistique de son propre actionnariat, CST SA élabore différentes approches de projets-pilotes et les met en œuvre par étapes. Les résultats et les conclusions tirées des projets sont analysés et développés périodiquement avec le concours de spécialistes des entreprises participant à CST. Les villes de Zurich et de Berne œuvrent activement au développement du projet. CST SA est en échange régulier avec d'autres villes suisses.

Figure 5

Le concept de logistique urbaine



Source: CST

Clients et sponsors

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

À l'heure actuelle, la structure du financement de CST durant les phases de construction et d'exploitation est en cours de perfectionnement. Des entreprises spécialisées du secteur financier, qui font partie des actionnaires de CST SA, élucident la répartition optimale des risques et la structure nécessaire à cet effet durant les phases de construction et d'exploitation. Une structure efficiente répartit les risques entre les investisseurs, les assureurs, les clients, les entreprise générales et les exploitants. La séparation entrepreneuriale des fonctions d'exploitant et de propriétaire est une option. Parmi les actionnaires de CST SA se trouvent plusieurs investisseurs importants du secteur logistique qui souhaitent s'engager dans l'exploitation au niveau entrepreneurial. Différents scénarios sont à l'étude avec leur concours.

Après l'entrée en vigueur de la loi sur le transport souterrain de marchandises (LTSM), les 100 millions de francs garantis par contrat seront utilisés pour la phase d'approbation des plans de la première section entre Härkingen-Niederbipp et Zurich.

Évolution de la demande

CST a terminé son étude de faisabilité[11] en 2016. L'étude était dirigée par *CSD Ingenieure AG*, avec le concours de la codirection de programme *ecos AG*. Cette dernière était spécialement responsable des thèmes de la durabilité, de l'optimisation des coûts et des potentiels ainsi que du plan d'affaires. Le travail de projet a été soutenu de manière décisive par d'autres partenaires de compétence[12]. L'étude de faisabilité montre qu'à la date de mise en service de la première section en 2030, la demande de services de transport de CST atteindra environ 330 millions de tonnes-kilomètres dans le réseau de tunnels et 90 millions de tonnes-kilomètres supplémentaires en logistique urbaine. CST s'attend à ce que cela contribue à l'élimination des goulets d'étranglement sur l'autoroute A1 aux heures de pointe. Selon l'étude de faisabilité, CST entraînerait un lissage ou un déplacement de la charge et une réduction du transport routier de marchandises lourdes allant jusqu'à 20 % pour la première section (et à environ 40 % après aménagement complet). En outre, le regroupement et la coordination des itinéraires de livraison et de ramassage pourraient réduire les trajets de logistique urbaine d'environ 30 %[13]. CST transporterait plus de 90 % des marchandises qui seraient autrement transportées par la route. Ainsi, CST et le rail sont complémentaires dans une large mesure.

Répercussions environnementales

CST SA a fait réaliser une analyse du cycle de vie (ACV) de son projet[14]. Sur la base des estimations du potentiel de transfert du système CST, un système de référence a été défini qui fournirait les mêmes prestations de transport que le système CST, à savoir 90 % par route[15] et 10 % par rail. Selon l'ACV, l'écobilan du système CST en termes d'émissions de CO_2 est nettement meilleur que le système de référence. Le scénario de référence défini pour le système rail-route fait état d'environ 57 000 tonnes d'équivalent CO_2 par an, tandis que le système CST, avec une consommation d'un mix électrique suisse moyen et des véhicules marchandises Euro 6, fait état d'environ 36 000 tonnes d'équivalent CO_2 par an. Grâce à l'utilisation de courant certifié, les émissions du système CST en phase d'exploitation peuvent encore être fortement réduites jusqu'à 18 000 tonnes d'équivalent CO_2 par an. Une amélioration significative peut également être obtenue si la desserte fine des marchandises est assurée par des véhicules électriques. Dans ce cas, le bilan CO_2 selon CST SA ne serait plus que d'environ 10 500 tonnes d'équivalent CO_2 par an, y compris dans l'hypothèse où les véhicules routiers de transport de marchandises

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

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

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

14 par la société Quantis

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

seraient électriques sur l'ensemble du territoire à l'avenir. Les énergies renouvelables sont ancrées dans le concept et le plan d'affaires de CST.

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

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1 Solution étudiée mais non retenue: la Confédération n'adopte pas de base légale pour soutenir le concept CST

Le Confédération pourrait renoncer à soutenir le concept CST par une base légale. En vertu de leur souveraineté sur le sous-sol, les cantons pourraient en effet accorder des autorisations cantonales ou, le cas échéant, des concessions pour le transport souterrain de marchandises.

Cette mesure a toutefois été rejetée parce qu'elle ne permettrait pas d'atteindre l'objectif du projet, à savoir assurer une procédure simple et efficace pour le transport souterrain de marchandises. Si la Confédération veut soutenir le transport souterrain de marchandises tel que CST le conçoit, elle doit le faire dans le cadre d'une procédure unique d'approbation des plans. S'il fallait ajouter à cette dernière d'autres procédures, par exemple une procédure de concession cantonale pour l'installation de transport de marchandises, le présent projet n'aurait plus lieu d'être.

Vu les études préalables effectuées (cf. ch. 2.1) et les réactions lors de la consultation, la Confédération constate le besoin d'une base légale spécifique au transport souterrain de marchandises et elle soutient donc le concept CST en édictant une base légale.

1.2.2 Solution étudiée mais non retenue: la Confédération adopte une base légale pour soutenir le concept CST et participe financièrement à CST

Les études préalables (cf. ch. 2.1) ont permis de déterminer l'utilité macroéconomique du concept CST. Le projet est systématiquement axé sur les besoins des chargeurs et il ne génère qu'une faible utilité pour la collectivité. Le concept CST est donc considéré comme un système subsidiaire aux infrastructures de transport actuelles. Par conséquent, un soutien financier par les pouvoirs publics n'est ni justifié ni nécessaire; CST SA demande d'ailleurs expressément à ne pas bénéficier d'un soutien financier. C'est pourquoi il est renoncé à créer une base légale destinée à l'encouragement financier de la construction ou de l'exploitation de CST.

Par ailleurs, un soutien financier apporté par la Confédération poserait de sérieux défis en matière de politique financière, vu l'important besoin de fonds: la première

section du projet coûterait 3,4 milliards de francs, dont 75 % seraient requis pour la construction de l'installation de transport souterrain de marchandises. La construction du tunnel coûtera ainsi environ 2,5 milliards de francs d'ici 2030. Selon l'aménagement, les investissements atteindront 22 milliards de francs d'ici 2050.

1.2.3 Solution retenue: la Confédération adopte une base légale pour soutenir le concept, mais ne participe pas au financement de CST

But du projet: permettre le transport de marchandises par un troisième mode de transport terrestre

En termes de développement d'infrastructures de transport, le Conseil fédéral met l'accent sur les infrastructures routières et ferroviaire. Cela s'explique par l'aménagement fortement avancé pour ces modes de transport et par le réseau qui relie toutes les régions du pays. Toutefois le Conseil fédéral reconnaît le potentiel économique que de nouvelles formes de fret peuvent receler. C'est pourquoi, en créant une base légale adéquate, il souhaite permettre et faciliter la construction d'infrastructures pour un troisième mode de transport terrestre – en sus de la route et du rail – qui prendrait la forme d'un système de transport souterrain de marchandises.

Assurer une procédure légère et efficace

Les procédures préliminaires ont révélé le besoin d'un système de transport souterrain de marchandises incluant la desserte fine dans le cadre d'une logistique urbaine. Le Conseil fédéral prévoit ainsi de soutenir le concept prévu de transport souterrain de marchandises par une loi fédérale sur ledit transport. Cependant, les procédures préliminaires ont aussi clairement montré que la Confédération ne devait pas participer financièrement à un projet de transport souterrain de marchandises.

Procédure unique d'approbation des plans au niveau fédéral et prise en compte du transport souterrain de marchandises dans le plan sectoriel des transports

En principe, ce sont les cantons qui répondent de la réglementation de l'aménagement du sous-sol. C'est ce que le Conseil fédéral a confirmé dans son rapport du 5 décembre 2014 sur l'utilisation du sous-sol en exécution du postulat Riklin[16]. La répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons en ce qui concerne le sous-sol est ainsi maintenue. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime que les dispositions actuelles du code civil[17] sont suffisantes pour délimiter la propriété privée par rapport au droit public.

L'objectif du projet est de réglementer le cadre juridique de la construction et de l'exploitation d'installations de transport de marchandises en grande partie souterraines et transcantonales, ainsi que l'exploitation des véhicules sur ces installations.

16 Rapport du Conseil fédéral du 5 décembre 2014 sur l'utilisation du sous-sol, établi en réponse au postulat 11.3229 Kathy Riklin du 17 mars 2011

17 RS **210**

Une procédure unique d'approbation des plans de droit fédéral est prévue à cet effet, qui s'appliquera aux installations de transport souterrain de marchandises et aux installations qui y sont directement raccordées.

La Confédération prévoit d'intégrer les installations de transport souterrain de marchandises en tant que partie indépendante au plan sectoriel des transports et d'assurer la coordination entre les cantons. L'objectif est d'assurer un processus fluide de planification et d'approbation de la première section d'une installation de transport souterrain de marchandises conformément au concept CST et de coordonner la mise en œuvre entre les cantons concernés.

Pas de financement fédéral pour le système CST

CST SA ne cherche pas à obtenir de soutien financier de la part de la Confédération. Le concept CST est un projet soutenu par l'économie et fondé sur des critères d'autofinancement. Il est aligné sur la demande du marché. Une influence politique sur le projet (par ex. sur le tracé, sur les prix), suivant les règles imposées, pourrait en modifier la rentabilité et en compromettre ainsi fondamentalement la réalisation.

Pour sa part, la Confédération ne voit pas la nécessité de soutenir financièrement la construction et l'exploitation d'installations pour le transport souterrain de marchandises. D'autant plus qu'il n'a pas été possible de prouver statistiquement que la réalisation du projet pourrait générer un avantage important pour la collectivité (cf. ch. 2.1.2). En revanche, la Confédération entend assumer les rôles d'autorité d'approbation des plans et de surveillance, et soutenir le projet au moyen d'un cadre juridique approprié.

Reprise de réglementations éprouvées

L'acte normatif proposé s'inspire autant que possible de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)[18], ce qui présente l'avantage de pouvoir appliquer des réglementations et des procédures en vigueur et qui ont fait leurs preuves. Pour ce qui est de la base constitutionnelle, la construction et l'exploitation d'installations de transport souterrain de marchandises se fondent sur les art. 81 et 87 Cst. (soit respectivement Travaux publics et Chemins de fer et autres moyens de transport).

1.3 Relation avec le programme de la législature, avec le plan financier et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023[19] ni dans l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2019 à 2023[20].

18 RS **742.101**
19 FF **2020** 1709
20 FF **2020** 1839

Dans les objectifs du Conseil fédéral pour 2020[21], il est mentionné à l'objectif 6 intitulé «La Suisse assure la fiabilité et la solidité du financement de ses infrastructures dans le domaine des transports et de l'informatique» que le Conseil fédéral décidera de la suite des travaux dans la perspective de la rédaction d'un message.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Procédures préliminaires générales

2.1.1 Examen d'un concept de transport souterrain de marchandises

Avant que le Conseil fédéral ne se prononce sur la création d'une base légale pour le transport souterrain de marchandises, il fallait prouver la faisabilité du concept CST, son intérêt pour la collectivité et le soutien des acteurs concernés. Dans un premier temps, le Conseil fédéral a donc fait examiner par un groupe d'experts indépendant l'étude de faisabilité commandée par CST SA (cf. ch. 2.1.2). Ce groupe d'experts a été chargé d'examiner l'étude du point de vue de son impact macroéconomique et sur les transports nationaux[22]. Grâce à cette expertise, il a été possible de mieux évaluer les avantages et les effets du concept CST pour la collectivité.

Par ailleurs, moyennant différentes conditions posées par le Conseil fédéral à CST SA (cf. ch. 2.1.4) et dans le cadre de la procédure de consultation (cf. ch. 2.1.5), il fallait déterminer si le concept est réalisable (cf. ch. 2.1.3) et s'il bénéficie du soutien des différents acteurs du marché ainsi que des principaux organes de décision (cf. ch. 2.2.2).

2.1.2 Examen de l'étude de faisabilité du concept CST

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

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

21 Chancellerie fédérale (éd.); les objectifs du Conseil fédéral 2020. Arrêté fédéral du 6 novembre 2019. Téléchargeables sous: www.bk.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Les Objectifs (volume I)

22 OFT (éd.) (2016): «Aspects macroéconomiques et répercussions du projet Cargo Sous Terrain (CST)», Infras. Disponible en allemand avec résumé en français sur: www.admin.ch > Documentation > Communiqués de presse > 24.11.2016 > Le Conseil fédéral décide de la suite à donner au projet «Cargo sous terrain»

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

La condition préalable au calcul des effets prévus par CST SA est une coopération organisationnelle entièrement nouvelle entre les acteurs de la logistique, qui reste encore à initier et à mettre en œuvre. Cela présuppose la mise en place d'un processus organisationnel coûteux entre les différents acteurs du marché. À l'aide de ce processus, les intervenants de la branche doivent en partie réorienter leurs rôles et leurs tâches en fonction du marché.

En outre, le potentiel attendu par CST SA doit être pleinement exploité afin de répondre à la demande identifiée par CST SA. Pour la première section, l'expertise atteste que seuls 38 % des tonnages et 35 % des services de transport de la demande calculée par CST SA sont statistiquement vérifiés.

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

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

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

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

Après l'aménagement complet, CST SA s'attend à une réduction du nombre de kilomètres parcourus (véhicules-kilomètres) autour des *hubs*. Toutefois, selon le groupe d'experts, cela ne sera le cas que si des synergies (utilisation collective, stockage tampon et entreposage) sont exploitées. Cette utilisation partagée des *hubs* recèle un potentiel de succès décisif, mais aussi critique. Des effets positifs se mani-

festeraient en particulier dans les zones urbaines et pourraient ainsi réduire le risque de congestion. Au cours de l'aménagement par étapes, il faut généralement s'attendre à ce qu'il y ait davantage de trafic autour des *hubs* et en particulier autour des *hubs* de départ et d'arrivée de l'installation de transport de marchandises.

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

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

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

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

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

2.1.3 Vérification de la faisabilité du concept CST

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

Comme indiqué au ch. 2.1.2, la vérification de l'étude de faisabilité par des experts indépendants a attesté un bénéfice légèrement positif pour la collectivité. Pour la Confédération, les résultats différents concernant les effets d'allègement du concept CST et les répercussions sur les transports, l'espace et l'environnement ont montré que le point de vue des investisseurs du secteur privé et celui de l'économie du secteur public s'opposent.

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

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

Les investisseurs doivent réaffirmer la rentabilité du concept CST

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

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

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

par rapport au concept CST en mettant en consultation la LTSM en 2019 (cf. ch. 2.2.2).

2.1.4 Conditions à remplir par CST SA

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

a. l'association CST est transformée en société anonyme;

b. CST SA démontre que le système est soutenu par le secteur avec la participation des acteurs-clés de la logistique et du transport et montre comment ces deux économies doivent être progressivement réorganisées dans le cadre de la mise en œuvre du système CST;

c. les responsables de CST SA s'engagent de manière contraignante à fournir à la société anonyme les moyens financiers nécessaires à l'étude de projet et à l'obtention de l'autorisation de construire (au moins 100 millions de francs);

d. les cantons concernés par la première section (ZH, AG, SO) acceptent la mise en œuvre du système CST et intègrent le projet dans leur planification régionale des transports;

e. l'accès au système CST sera non discriminatoire;

f. la Confédération ne soutient pas financièrement le projet.

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

2.1.5 Une consultation pour déterminer le besoin d'un système de transport souterrain de marchandises et l'appui en faveur de celui-ci

Le 23 janvier 2018, CST SA a remis au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) le dossier dans lequel elle explique comment les conditions fixées par le Conseil fédéral sont remplies. Le 28 septembre 2018, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de l'examen dudit dossier. Le Conseil fédéral ne pouvait pas encore en conclure que CST SA remplissait toutes les conditions fixées en 2016. Néanmoins, il a demandé que soit élaboré un projet à mettre en consultation en vue de la LTSM. Il a également demandé à CST SA de réunir pleinement ces conditions pour la fin de la procédure de consultation. Il attendait des initiateurs qu'ils renforcent encore l'engagement du secteur et des investisseurs suisses dans l'actionnariat, ceci également afin d'assurer des garanties financières pour le projet. Ce faisant, CST SA devait tenir compte du fait que les travaux en exécution du postulat Bischof (18.3376) et de la motion Rieder (18.3021) ainsi que sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Badran

(16.498) avaient commencé: ils avaient pour objet la protection des infrastructures stratégiques contre les prises de contrôle étrangères. Il a par conséquent été conseillé que CST SA veille à ce que l'actionnariat soit constitué majoritairement de personnes suisses non seulement pour respecter les conditions posées, mais pour toute la durée de vie du système CST. Ainsi, CST SA est préparée à un stade précoce aux éventuels changements du cadre juridique en ce qui concerne les rapports de propriété.

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

2.2 Procédure de consultation

2.2.1 Projet à mettre en consultation

Le projet mis en consultation visait à créer le cadre légal en vue de la construction et de l'exploitation d'installations de transport souterrain de marchandises entre cantons ainsi que de l'exploitation de véhicules sur ces installations. Une procédure unique d'approbation des plans selon le droit fédéral a été prévue à cet effet. Tant les installations de transport souterrain de marchandises que les installations en surface qui y sont directement raccordées sont soumises à la procédure d'approbation des plans.

Le projet d'acte mis en consultation correspondait dans une large mesure au nouveau dispositif proposé au ch. 4.1:

- **Loi de portée générale**: le projet d'acte n'est pas une loi spéciale destinée spécifiquement à CST SA. Il s'agit d'un acte de portée générale en vue du transport souterrain transcantonal de marchandises. En obligeant l'exploitant à fournir un accès non discriminatoire aux prestations de transport proposées, les prestations de l'exploitant sont ouvertes à tous.
- **Procédure unique d'approbation des plans au niveau fédéral par analogie à la LCdF**: la procédure proposée est largement similaire à celle proposée dans la LCdF. Le projet de loi s'oriente sur le droit en vigueur. Les futurs déroulements et responsabilités sont donc connus. La participation des cantons est assurée et leur position, essentielle pour la réalisation du système CST, peut donc être prise en compte.
- **Nouveau plan sectoriel pour les installations de transport souterrain de marchandises**: il est prévu d'intégrer ces installations en tant que partie autonome au plan sectoriel des transports. L'Office fédéral des transports (OFT) assurera la coordination entre les cantons. Il s'agit de veiller à ce que le processus de planification et d'approbation des installations soit fluide et que la mise en œuvre soit coordonnée entre les différents cantons.

– **Pas de participation financière de la Confédération au système de transport de marchandises CST**: la Confédération ne voit pas la nécessité de soutenir le projet financièrement. L'utilité de ce dernier pour la collectivité est plutôt faible. La Confédération entend jouer un rôle d'autorité d'approbation des plans et de surveillance.

2.2.2 Résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation relative à la LTSM a duré du 3 avril au 10 juin 2019, parallèlement à la procédure de consultation relative au nouveau plan sectoriel, partie transport souterrain de marchandises (SUG)[23].

La consultation a suscité un vaste écho, soit 172 prises de position, dont 167 se prononçaient sur le contenu du projet. Les principaux résultats sont résumés ci-après:

Une nette majorité reconnaît le besoin de transport souterrain de marchandises. Le système CST est considéré comme un système subsidiaire au transport ferroviaire et routier de marchandises. Aussi la majorité est-elle favorable à ce que les travaux de planification et de précision du concept ainsi que de la LTSM se poursuivent. Une minorité d'avis ne voit pas de besoin. Quelques réponses mettent l'accent sur le concept de logistique urbaine présenté par CST SA ou estiment qu'il vaut mieux exploiter le système de transport existant. Certaines prises de position relèvent qu'une évaluation finale requiert un examen exhaustif des aspects de durabilité et d'impact environnemental.

La majorité approuve la procédure unique d'approbation des plans (PAP) au niveau fédéral. Cela vaut pour les installations destinées entièrement ou en grande partie au transport souterrain de marchandises. Les avis soutiennent également le principe selon lequel d'autres autorisations, concessions et planifications cantonales ne sont pas nécessaires. Les avantages de la procédure sont les conditions partout identiques en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, une meilleure efficience et des charges de planification moindres pour une sécurité de planification accrue.

Le principe de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est approuvé. Il est important que la conformité à l'échelon considéré soit respectée. Vu l'important travail de coordination entre les cantons, il est souhaitable que la Confédération assume une fonction coordinatrice. Une minorité est d'avis que la Confédération doit établir cette infrastructure d'intérêt national au niveau du plan sectoriel, comme c'est le cas dans le droit ferroviaire et routier.

Les cantons approuvent la répartition des compétences. De nombreuses organisations et d'autres parties apprécieraient que la PAP aille de pair avec la desserte sur le domaine public afin d'accélérer la procédure.

23 Le rapport de consultation est disponible sous www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DETEC.

La majorité considère que les éventuels risques liés au projet ne doivent pas être pris en charge par la collectivité. En cas de cessation de l'exploitation, l'installation souterraine doit être préparée de manière à ne pas présenter de risque sécuritaire. Les éventuels démantèlements d'installations en surface doivent être évalués au cas par cas et si possible en concertation avec les cantons.

2.2.3 Appréciation des résultats de la procédure de consultation

Le 29 janvier 2020, sur la base des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer un message concernant la loi sur le transport souterrain de marchandises, articulé autour des orientations générales suivantes:

- L'autorisation de construire est octroyée dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans au niveau fédéral. Cette procédure est largement fondée sur celle appliquée dans le domaine ferroviaire.
- La procédure d'approbation des plans est liée à une étude d'impact sur l'environnement en deux étapes. Cela permet de garantir que les aspects écologiques sont suffisamment pris en compte.
- Les installations de transport souterrain de marchandises constituent un domaine spécifique dans le plan sectoriel des transports. La Confédération y fixe les zones et les corridors de planification. Les cantons fixent les sites pour les *hubs* et les tracés dans leurs plans directeurs.
- Il en découle l'obligation de clarifier en temps opportun avec les cantons la logistique urbaine respectueuse de l'environnement et des riverains.
- Les exploitants des installations doivent respecter le principe de non-discrimination: ils doivent remplir leur obligation de transporter et permettre à toutes les parties intéressées d'accéder au système dans des conditions égales.
- La Confédération maintient qu'elle ne participera financièrement ni à la construction ni à l'exploitation du système.
- La loi dispose aussi que la Confédération peut demander des garanties appropriées en cas de difficultés économiques des propriétaires ou des exploitants et, en concertation avec les cantons, ordonner le démantèlement de l'installation ou décider la réaffectation de celle-ci.
- Du fait du financement privé, la Confédération n'a que des possibilités restreintes en matière de protection de l'infrastructure. C'est pourquoi il faut assurer pour toute la durée de vie de l'installation que la majorité des propriétaires soient suisses. Les investisseurs étrangers peuvent participer dans le cadre d'une minorité.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Il n'existe pas dans d'autres pays européens de dispositif juridique comparable, destiné à assurer la réalisation du transport souterrain de marchandises.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

4.1.1 Loi de portée générale

Le projet de loi présenté est une loi générale sur le transport souterrain de marchandises entre cantons. Il ne s'agit donc pas d'une loi spéciale destinée à une entreprise telle que CST SA. En garantissant que l'exploitant accorde à tous les clients un accès non discriminatoire aux services de transport offerts, les services de l'exploitant sont ouverts à tous. Cela permet également d'éviter que différents systèmes de transport souterrain de marchandises fonctionnent en parallèle. La Confédération n'exclut toutefois pas qu'un autre exploitant puisse mettre en place un système de transport souterrain de marchandises sur un autre site en Suisse. Dans ce cas, il est garanti que ces systèmes seront compatibles aux niveaux technologique et organisationnel. La Confédération pourra le contrôler sur la base de cet acte normatif et en coordination avec le nouveau plan sectoriel pour le transport souterrain de marchandises.

4.1.2 Rapports de propriété

Les installations de transport souterrain de marchandises constituent une infrastructure de transport qui revêt une importance nationale du fait de sa fonction d'approvisionnement. Elles serviront à transporter une grande partie des marchandises d'usage quotidien (aliments, denrées alimentaires) destinées à certaines régions. Il faut s'attendre à ce que le commerce de détail utilise cette infrastructure pour une grande partie de ses transports.

Du fait du financement privé des installations, les possibilités de protection de ces infrastructures par la Confédération sont restreintes. C'est pourquoi des précautions de droit spécial assurent qu'une majorité suisse soit propriétaire des installations pour toute la durée de vie de celles-ci. Ainsi, et en combinaison avec l'obligation d'accorder l'accès non discriminatoire, les offres fournies sur l'infrastructure seront dans l'intérêt des acteurs suisses. Cela n'exclut toutefois pas la possibilité d'un engagement financier considérable de la part d'acteurs étrangers.

Si, dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Rieder (18.3021) adoptée par le Parlement, une base légale générale réglant les investissements directs étrangers dans des entreprises suisses était édictée, la réglementation de droit spécial susmentionnée pourrait être abrogée (voir ch. 5, commentaire ad art. 3).

4.1.3 Accès non discriminatoire

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

4.1.4 Procédure d'approbation des plans (PAP) unique

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

La PAP proposée est largement basée sur celle de la LCdF. Le projet de loi se fonde donc sur le droit existant. Les futurs processus et responsabilités sont par conséquent connus et la participation des cantons est assurée.

La procédure prévoit que l'OFT sera l'autorité compétente pour l'octroi des approbations. Toutes les autorisations exigées par la loi fédérale sont accordées avec l'approbation des plans. Celle-ci n'est accordée que si aucun intérêt public essentiel ne s'y oppose, notamment en matière de sécurité, d'aménagement du territoire, de protection de la nature, du patrimoine culturel ou de l'environnement. En vue de l'étude d'impact sur l'environnement, les installations de transport souterrain de marchandises sont soumises à une procédure en deux étapes. Cela permet de garantir que les maîtres d'ouvrage de ces installations doivent réaliser des études d'impact sur l'environnement et que tous les organes déterminants sont associés à la procédure à un stade précoce.

L'intérêt public de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement inclut également le regroupement des infrastructures (par ex. les conduites électriques). L'entreprise devra donc prouver, dans le cadre de la demande d'autorisation de construire, qu'elle a suffisamment examiné le regroupement avec d'autres infrastructures.

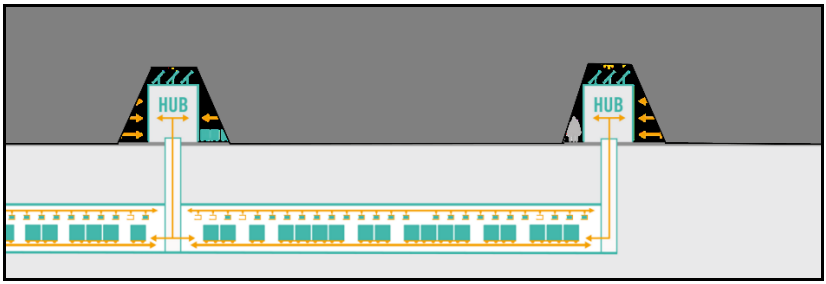
Les installations à approuver comprennent les installations de chantiers et de desserte de chantier associées à la construction et à l'exploitation, ainsi que les sites de recyclage et de stockage des déblais et des matériaux excavés et les installations qui sont étroitement liées, en termes d'espace et de fonction, à l'installation prévue.

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

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

Figure 6

Périmètre de la procédure d'approbation des plans



Source: CST

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

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

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

Une PAP unique assure un développement coordonné

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

Toutefois, pour une PAP au niveau fédéral et pour la coordination dans le plan sectoriel, une collaboration étroite entre les responsables du projet de transport souterrain de marchandises et les cantons concernés est absolument indispensable. Un PAP n'est réalisée que lorsque les emplacements et les tracés appropriés au système ont été définis dans les plans directeurs cantonaux. Pour le cas où les cantons ne définiraient pas les périmètres et corridors zones de planification dans le plan sectoriel dans un délai fixé par le Conseil fédéral, le projet de loi prévoit que l'OFT puisse accorder l'approbation des plans sur la base d'une coordination réglée dans le plan sectoriel.

En principe, la réglementation liée au sous-sol reste du ressort des cantons. Elle est transférée à la Confédération du fait de la PAP prévue par le droit fédéral. Toutefois, le présent projet ne prévoit pas que d'autres compétences soient transférées à la Confédération.

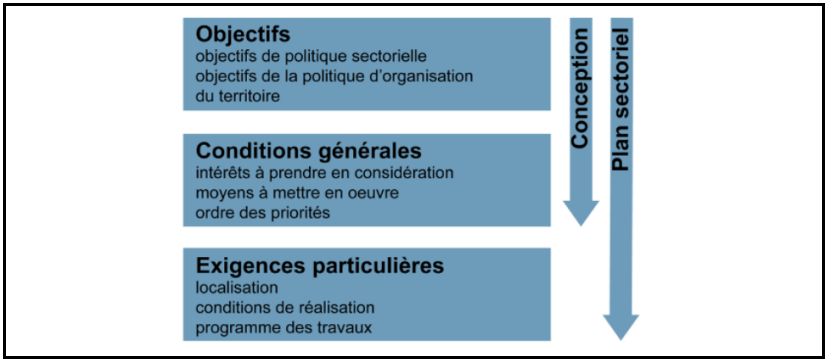
4.1.5 Plan sectoriel pour le transport souterrain de marchandises

Les concepts et les plans sectoriels visés à l'art. 13 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)[24] sont les instruments centraux de l'aménagement du territoire de la Confédération. Les plans sectoriels et les conceptions sont contraignants pour les autorités.

[24] RS **700**

Figure 7

Objectifs et tâches de l'instrument fédéral d'aménagement du territoire



Source: ARE

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

Un nouveau plan sectoriel pour le transport souterrain de marchandises, le SUG, sera ainsi élaboré. En termes de contenu, il est prévu de concevoir le SUG comme une partie indépendante de mise en œuvre du Plan sectoriel des transports, qui ne devrait ni être intégrée dans les plans sectoriels existants, parties Infrastructure route ou rail, ni faire partie de la conception relative au transport ferroviaire de marchandises conformément à l'art. 3 LTM. Cette solution permet d'adapter le SUG aux besoins spécifiques du transport souterrain de marchandises. Toutefois, la Confédération maintient dans le SUG le rôle qu'elle joue dans le domaine du fret ferroviaire et routier. Elle fixe des périmètres et des corridors de planification tandis que les cantons déterminent les tracés et les sites concrets destinés aux *hubs*.

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

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

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

Dans le cadre de la procédure du plan sectoriel, les cantons concernés par la première phase du projet de construction ont proposé, dans le cadre de la collaboration prévue à l'art. 18 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)[26], de déléguer à la Confédération, si nécessaire, la compétence de déterminer les sites des installations et le tracé correspondant (cf. catalogue des questions sur le projet de consultation). Toutefois, la Confédération considère que cette compétence revient aux cantons et aux collectivités locales du fait de leur compétence régionale et de l'utilité régionale. Comme indiqué dans les conditions imposées à CST SA, les cantons montrent ainsi qu'ils sont intéressés par le projet CST et qu'ils l'intègrent dans leur planification cantonale.

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

4.1.6 Prise en compte des intérêts des cantons

Le transport souterrain de marchandises selon le projet CST est un projet transcantonal. Le sous-sol relève en principe de la souveraineté des cantons et le transport souterrain de marchandises profitera en grande partie à des régions spécifiques. Il est donc très important pour la Confédération que les besoins des cantons soient pris en compte. Le projet de loi dispose donc que les intérêts des cantons concernés par le

25 RS **734.25**
26 RS **700.1**

tracé du système de transport et par l'emplacement des autres installations soient dûment pris en compte dans la planification et la réalisation de l'ouvrage. En outre, le SUG (cf. ch. 4.1.4) assurera que les cantons soient associés au projet à un stade précoce. Dans le cadre de la procédure du plan directeur, l'entreprise, en l'occurrence CST SA, doit développer, avec la participation des cantons concernés, au moins deux solutions possibles concernant le tracé des installations de transport et l'emplacement des installations d'entreposage et de transbordement. La PAP ne requerra ni concessions ni autorisations ni plans cantonaux. Le droit cantonal est toutefois pris en compte dans la mesure où il ne restreint pas de manière disproportionnée CST SA dans l'exercice de ses activités. Dans le cadre de la PAP, les cantons pourront également prendre position sur le projet et désigner les sites d'élimination et de dépôt des matériaux d'excavation.

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

4.1.7 Pas de concession d'infrastructure ni d'autorisation d'exploiter fédérales pour le transport souterrain de marchandises

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

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

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

plan sectoriel. À l'heure actuelle, il n'y a pas d'avantage perceptible pour les cantons qui justifierait une procédure de concession supplémentaire.

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

4.1.8 Expropriation

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

4.1.9 Démantèlement

La Confédération peut exiger des sûretés concernant le démantèlement

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

4.2 Adéquation des moyens requis

Le présent projet de loi ne crée pas de nouvelles tâches pour la Confédération. La mise en œuvre de ce nouveau système de transport de marchandises requiert que la Confédération exécute, dans le cadre de ses tâches liées à l'aménagement du terri-

27 RS **711**

toire et en tant qu'autorité d'approbation des plans, une procédure de plan sectoriel et d'approbation des plans. En outre, de nouvelles fonctions de surveillance seront exercées, mais le nouveau système de transport ne prévoit aucun soutien financier de la part de la Confédération. Ce nouveau système présente une grande utilité pour certaines branches. Pour la Confédération, la dépense est donc faible par rapport aux revenus qui échoiront sur le plan macroéconomique ou à certaines branches et régions.

4.3 Mise en œuvre

Le cas échéant, les dispositions légales relatives au transport souterrain de marchandises peuvent être précisées dans une ordonnance d'exécution ou en complétant des ordonnances en vigueur.

5 Commentaire des dispositions

Art. 1 Objet et but

La loi crée le cadre juridique d'un nouveau système de transport de marchandises, transcantonal et en grande partie souterrain.

L'al. 2 décrit le but de la loi. Il dispose que la construction et l'exploitation doivent résulter d'une initiative privée et être autofinancées. Ces bases contribuent à un développement durable du transport de marchandises en Suisse. En particulier la logistique urbaine plus efficiente et plus écologique telle qu'elle est visée peut y contribuer.

Art. 2 Champ d'application

L'al. 1 décrit le champ d'application en définissant les éléments des installations. S'il est indispensable que certaines sections suivent un tracé en surface, celles-ci sont également régies par la présente loi.

Aux termes de *l'al. 2*, le raccordement des installations au réseau de transport en surface est régi par la législation applicable au mode de transport concerné (route, rail). Le droit fédéral s'applique au chemin de fer, le droit cantonal s'applique aux routes cantonales et aux voies de raccordement et le droit cantonal ou communal s'applique aux routes communales. Il n'est pas prévu que les installations soient reliées directement aux routes nationales, c'est-à-dire sans utiliser le réseau routier cantonal ou local.

Art. 3 Rapports de propriété

Cet article dispose que la construction et l'exploitation d'installations transcantonales destinées au transport souterrain de marchandises doivent être majoritairement en possession suisse (capital de la société et droits de vote afférents). Les entreprises

qui se chargent de la construction et de l'exploitation doivent assurer cela par des précautions appropriées.

Art. 4 Intérêt des cantons

La disposition s'inspire de l'art. 4 de la loi du 4 octobre 1991 sur le transit alpin[28]. Elle assure que les préoccupations correspondantes des cantons soient déjà prises en compte dans le cadre de la procédure du plan sectoriel et non seulement dans le cadre de la procédure d'approbation des plans visée à l'art. 9, al. 5.

Art. 5 Non-discrimination

L'interdiction de discriminer vise à garantir (comme l'art. 9*a* LCdF et l'art. 5 LTM en rel. avec les art. 6 et 6*a* de l'ordonnance du 25 mai 2016 sur le transport de marchandises[29] dans le domaine ferroviaire) un accès non discriminatoire aux services de transport proposés, y compris aux prestations complémentaires. Si cela est possible techniquement et du point de vue de l'exploitation, il existe aussi un droit à l'utilisation non discriminatoire de l'infrastructure.

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

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

L'al. 3 correspond par analogie à l'art. 40*a*^{ter}, al. 1, let. a à c, LCdF.

L'al. 4 renvoie aux art. 40*a*^{ter} à 40*a*^{quinquies} LCdF pour ce qui est de la procédure.

Art. 6 Expropriation

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

Art. 7 Procédures du plan sectoriel et des plans directeurs

Comme pour les installations ferroviaires (conformément à l'art. 18, al. 5, LCdF), l'approbation des plans d'une installation qui a un impact considérable sur l'espace et l'environnement présuppose un plan sectoriel, ce qui est le cas pour la construction des installations et du tracé souterrain. Toutefois, celui-ci ne mentionne que les périmètres et corridors de planification que les cantons doivent préciser au niveau du plan directeur. Pour ce faire, les cantons collaborent avec les services fédéraux et les

28 RS **742.104**
29 RS **742.411**

cantons voisins. Si les cantons ne parviennent pas à trouver un accord (par ex. concernant le tracé), la Confédération peut ordonner la procédure de conciliation conformément à l'art. 12 LAT. Afin de préserver les intérêts du requérant quant à une procédure efficiente, le Conseil fédéral peut imposer des délais aux cantons. Si ces délais ne sont pas respectés, il peut déterminer le tracé dans le plan sectoriel. Cette réserve par rapport à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est prévue à l'al. 4.

La décision de mettre en œuvre ou non une procédure de plan sectoriel dépend de l'ampleur de l'impact du projet sur l'espace et l'environnement. Les modifications d'installations, par exemple, n'ont pas d'impact considérable sur l'espace et l'environnement. Elles ne doivent donc pas être inscrites.

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

Art. 8 Exigences des transports, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine culturel et de la sécurité

La disposition s'inspire de l'art. 17, al. 1, LCdF et complétée par l'aspect de l'aménagement du territoire. En lieu et place de l'état de la technique, il suffit de respecter les règles techniques reconnues, car la Confédération ne souhaite pas prescrire elle-même de normes dans ce domaine.

Art. 9 Approbation des plans

Les al. 1, 3 à 5, 7 et 8 s'inspirent de l'art. 18 LCdF. L'al. 2 correspond à l'art. 18, al. 1bis, LCdF.

Par «constructions» au sens de *l'al. 1*, on entend tous les types de constructions et d'installations telles que les installations de sécurité, les installations de ventilation ou de désenfumage.

L'al. 2 donne à l'OFT la compétence d'autoriser également l'utilisation du tunnel à des fins autres que le transport de marchandises (par ex. la pose ultérieure de lignes électriques ou de télécommunications).

Conformément à *l'al. 5*, il n'est pas nécessaire, par exemple, d'obtenir des concessions pour l'utilisation du sous-sol ni des autorisations exceptionnelles conformément à l'art. 24 LAT.

L'al. 6, let. a, s'inspire de l'art. 9, al. 3, let. b, de la loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles (LICa)[30]. La protection des terres cultivables est un intérêt public reconnu par l'art. 3, al. 2, let. a, LAT. La sécurité des installations de CST est d'intérêt public en ce sens que lesdites installations ne doivent pas présenter de

30 RS **743.01**

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

L'al. 6, let. b, s'inspire de l'art. 9*d*, al. 1, let. b, LCdF. L'entreprise est financièrement viable si elle a les moyens financiers de réaliser le projet de construction à approuver. Elle doit également démontrer de manière plausible comment elle financera l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure.

Selon *l'al. 7*, la construction d'une nouvelle installation souterraine de transport de marchandises aura un impact global important sur l'espace et l'environnement, raison pour laquelle il sera nécessaire de l'inclure dans un plan sectoriel avant l'approbation des plans. Toutefois, il est concevable que certains éléments ou extensions des installations n'auront pas d'impact considérable sur l'espace ni sur l'environnement. Il faudra évaluer cela sur la base des mêmes critères que ceux appliqués aux installations ferroviaires.

La procédure du plan sectoriel peut déjà être réalisée avant l'entrée en vigueur de la présente loi, étant donné que la LAT fournit la base juridique nécessaire et que les art. 14 à 23 OAT contiennent les réglementations nécessaires.

Al. 8 et 9: la Confédération n'approuve pas tous les sites destinés à la revalorisation et au dépôt de matériaux d'excavation. L'approbation des plans peut toutefois aussi inclure des sites à l'écart de l'installation planifiée s'ils font partie des sites attestés dans les plans directeurs cantonaux. Cf. également le commentaire de l'art. 21.

Art. 10 Évaluation des aspects déterminants pour la sécurité

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

Art. 11 Modifications non soumises à approbation

Cette disposition est en grande partie similaire à l'art. 1*a* de l'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans pour les installations ferroviaires[31].

Art. 12 Droit applicable

Cette disposition correspond à l'art. 18*a* LCdF.

31 RS **742.142.1**

Art. 13 Ouverture de la procédure

Cette disposition correspond à l'art. 18*b* LCdF

Art. 14 Actes préparatoires

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

L'al. 1, let. a, concerne les changements visibles dans le terrain. La prescription ne concerne pas le tracé souterrain, mais uniquement les mesures de génie civil et de construction à la surface.

L'al. 1, let. b, concerne les modifications qui ne seront pas visibles mais qui peuvent affecter les droits des tiers, par exemple en vue d'autres utilisations du sous-sol (par ex. sondes géothermiques).

Art. 15 Prise de position des cantons, consultation, publication et mise à l'enquête

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

Art. 16 Avis personnel

Cette disposition s'inspire de l'art. 18*e* LCdF, mais elle tient aussi compte de l'obligation de déclarer aux propriétaires fonciers en-dessus des différentes installations.

Art. 17 Opposition

Cette disposition correspond à l'art. 18*f* LCdF.

Art. 18 Élimination des divergences

Cette disposition correspond à l'art. 18*g* LCdF.

Art. 19 Durée de validité

Cette disposition correspond à l'art. 18*h* LCdF.

Art. 20 Procédure d'estimation, envoi en possession anticipé

Cette disposition correspond à l'art. 18*k* LCdF.

Art. 21 Élimination des matériaux

Cette disposition correspond à l'art. 18*l* LCdF. Il découle a contrario de l'art. 9, al. 8 et 9, que l'OFT ne peut approuver les sites de recyclage et d'entreposage des matériaux d'excavation qui ne sont pas en étroit rapport territorial et fonctionnel avec les installations prévues et qui ne satisfont pas aux plans directeurs cantonaux. L'appro-

bation de ces sites relève plutôt de la responsabilité de l'autorité compétente en vertu du droit cantonal.

Art. 22 Remembrement

Cette disposition correspond à l'art. 18*v* LCdF.

Art. 23 Installations régies par le droit cantonal

Cette disposition reprend l'art. 18*m* LCdF en le modifiant. Lorsqu'on examine si un bâtiment ou une installation sert principalement à la construction d'une installation en vertu de la présente loi, on tient compte du projet concret de construction, de modification ou d'extension. Ainsi, lors de la construction d'une installation, l'OFT serait compétent, par exemple, pour l'approbation d'une installation de lavage de véhicules marchandises intégrée au bâtiment, puisque le projet de construction servirait principalement à la réalisation d'une installation telle que visée par la présente loi. En revanche, si une telle installation de lavage devait être construite a posteriori, le projet de construction ne servirait pas à la réalisation ou à l'exploitation d'une installation conformément à la présente loi et la compétence en matière d'approbation serait régie par le droit cantonal.

Art. 24 Démantèlement des installations

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

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

Al. 2: les garanties qui entrent en considération sont les instruments visés à l'art. 49 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération[32].

Art. 25 Responsabilité et devoir de diligence

Cette disposition s'inspire de l'art. 17, al. 4, LCdF.

Art. 26 Mesures de sécurité dans l'intérêt public

Cette disposition s'inspire de l'art. 19 LCdF. L'énumération non exhaustive des installations publiques importantes a été complétée par les captages des eaux souterraines, car ceux-ci sont difficiles à remplacer.

Art. 27 Transport de marchandises dangereuses

Dans la branche logistique, il est courant de limiter, en desserte fine, les quantités de marchandises dangereuses transportées. Cette restriction pourrait également être applicable au transport souterrain de marchandises. La présente disposition est similaire à l'art. 5 LTM et à l'art. 30, al. 5, de la loi fédérale du 19 décembre 1958

32 RS **611.01**

sur la circulation routière[33]. Si le Conseil fédéral devait autoriser le transport de marchandises dangereuses, il devrait l'intégrer aux dispositions d'exécution. Il devrait aussi décider quelles dispositions de la RSD ou de la SDR seraient applicables. L'exploitant serait libre de s'abstenir de transporter des marchandises dangereuses afin d'éviter les mesures de sécurité nécessaires.

Art. 28 Obligation de dédommager

Cette disposition correspond à l'art. 20 LCdF.

Art. 29 Sécurité compromise par des tiers

Cette disposition correspond à l'art. 21 LCdF.

Art. 30 Installations de signalisation et de télécommunication

Cette disposition correspond à l'art. 22 LCdF.

Art. 31 Étude de l'impact sur l'environnement et mesures préparatoires

Il faudra fixer dans l'annexe à l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude d'impact sur l'environnement[34] qu'il y a lieu d'effectuer une étude d'impact sur l'environnement moyennant une procédure en deux étapes. La première étape prend la forme d'une prise de décision du Conseil fédéral sur la base de l'avant-projet, la seconde étape se traduit par l'approbation des plans par l'autorité compétente.

Art. 32 Service compétent

Cette disposition correspond à l'art. 23 LICa.

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

Art. 33 Obligation d'annoncer et de collaborer

Cette disposition s'inspire de l'art. 24 LICa.

Art. 34 Enquêtes sur les accidents et les incidents graves

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

Art. 35 Traitement des données par l'OFT

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

33 RS **741.01**
34 RS **814.011**

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

L'al. 3 doit permettre que la collectivité ou les personnes intéressées puissent accéder aux informations sur le respect des dispositions déterminantes pour la sécurité dans la mesure où il s'agit de données personnelles particulièrement digne de protection. On envisage ici exclusivement les données sur les poursuites et sanctions administratives ou pénales au sens de l'art. 3, let. c, ch. 4, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)[35].

Art. 36 Traitement des données par les entreprises

Les dispositions de la LPD relatives au traitement des données par les personnes privées sont applicables, étant donné que le transport de marchandises n'est pas une tâche de la Confédération au sens de l'art. 3, let. h, LPD.

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

Art. 37 Frais de mise à disposition des services d'intervention

Cette disposition prévoit que l'entreprise ne doit pas participer au frais de mise à disposition des services d'intervention que lesdits services auraient aussi sans les installations de transport souterrain de marchandises. Les entreprises ne doivent prendre en charge que les coûts supplémentaires générés par leurs besoins.

Art. 38 Infractions aux approbations des plans

La disposition s'inspire de à l'art. 86*a* LCdF.

Art. 39 Contraventions

La disposition s'inspire de l'art. 86, al. 2 et 3, LCdF. Une réglementation similaire à l'al. 1 de ce même article n'est pas nécessaire car l'art. 186 du code pénal[36] (violation de domicile) protège les installations de transport souterrain de marchandises contre les intrusions, comme c'est le cas pour tout autre site industriel.

Art. 41 Exécution

L'al. 2 s'inspire de l'art. 25 LTM.

35 RS **235.1**
36 RS **311.0**

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

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

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Afin d'assurer la coordination entre le système CST, les cantons et la Confédération, le plan sectoriel Transports sera complété par une nouvelle partie intitulée «installations de transport souterrain de marchandises». Étant donné que ce nouveau plan sectoriel se base sur des plans sectoriels déjà existants, il sera possible de profiter de synergies. Néanmoins, en raison de l'aspect novateur du projet, la procédure du plan sectoriel impliquera des travaux de coordination supplémentaires et des ajustements qui nécessiteront plus de temps qu'une procédure habituelle. À cela s'ajoute le fait que, du fait que la PAP devra être réalisée par l'OFT, le système CST requerra des ressources supplémentaires en personnel équivalant à un poste à temps plein pour la durée de la procédure.

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

Le système CST influera sur le trafic

Dans les cantons et les communes, il faut s'attendre à de nouveaux flux de trafic en direction des plates-formes. Les vérifications de CST SA, suivies par les cantons concernés et portant sur la première section ont montré que le projet ne génèrera pas d'augmentation significative du trafic ou qu'une telle augmentation du trafic restera maîtrisable et qu'il n'y a aucune raison de craindre des charges supplémentaires insoutenables. Le surcroît de trafic est comparable à celui induit par l'implantation d'une nouvelle entreprise. Une étude réalisée à l'aide d'une plate-forme type[37] a montré que les conséquences variaient en fonction de l'emplacement de la plate-forme (ou *hub*) et de l'aménagement des installations. Pour l'année 2030, on peut s'attendre à ce que le trafic des poids lourds diminue légèrement sur les routes de

37 Analyse succincte: Cargo sous terrain, plate-forme type, conséquences sur le réseau routier local et régional, BSB + Partner, 2017 – non accessible au public, propriété de CST.

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

CST aura un impact sur les infrastructures existantes

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

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

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

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

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

Une fois les zones appropriées définies dans le plan sectoriel, les cantons déterminent, dans un délai fixé par le Conseil fédéral, le tracé et l'emplacement des installations dans le plan directeur cantonal.

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

6.3 Conséquences économiques

Retombées positives pour les investisseurs et les utilisateurs directs

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

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

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

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

La mise en place d'un réseau souterrain de transport de marchandises ainsi que d'un projet de logistique urbaine permettrait au secteur de la logistique de répondre aux futures exigences de la société en termes de qualité de l'approvisionnement et de consommation. Cela pourrait accroître l'attrait de la place économique et éveiller l'intérêt de nouvelles entreprises pour des investissements en Suisse et sur le marché de la logistique. Le transport souterrain de marchandises peut également avoir des effets plus étendus: par exemple l'encouragement de nouvelles formes de distribution ou de production au niveau de la logistique.

6.4 Conséquences sociales

Les évolutions techniques et sociales modifieront considérablement la mobilité. Le projet CST répond aux futures exigences de la société en soutenant un approvisionnement individuel et plus rapide en marchandises. De plus, le projet permettra de tester et de développer de nouvelles formes d'organisation, en particulier dans la perspective de la desserte fine et du projet de logistique urbaine. Si ces formes de coopération au sein du secteur du transport des marchandises s'avèrent fructueuses, elles pourraient induire un changement de la culture d'entreprise et de concurrence en Suisse.

6.5 Conséquences environnementales

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

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

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

L'exploitation en souterrain permet d'augmenter la productivité surfacique puisque l'on fait l'économie de surfaces de transport, de logistique et de stockage (il n'est pas nécessaire d'aménager des centres logistiques de surface dans les zones urbaines). L'installation de transport souterrain de marchandises offre une capacité de stockage temporaire, semblable à celle d'une zone tampon, permettant un regroupement optimal des marchandises dans le tunnel.

CST prend des mesures pour protéger la nappe phréatique

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

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

Potentiels de regroupement par des utilisations annexes

L'espace disponible sous la voie de l'installation de transport souterrain de marchandises pourra être utilisé pour des conduites de tout type. CST SA estime la meilleure utilité pour des lignes de transport d'électricité et de données. L'installation de telles lignes présente l'avantage que celles-ci sont en grande partie protégées des influences extérieures tout en restant facilement accessibles pour les travaux de maintenance et d'intervention. Pour les lignes à haute tension, cela présente d'autres

avantages en termes de protection du paysage et d'émissions par rapport aux lignes de transport en surface. En collaboration avec la société d'exploitation du réseau Swissgrid SA, CST SA a examiné une utilisation annexe en général et de manière plus spécifique pour la première section de voie. Swissgrid SA a manifesté son intérêt pour certains tronçons de voie en cas d'extension nord-sud du système CST.

6.6 Autres conséquences

Conséquences pour les propriétaires de sondes géothermiques

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

Sites archéologiques et préservation des monuments

Les infrastructures et les bâtiments à construire doivent en principe concorder avec les objectifs de protection de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage[38], et en particulier avec l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Les infrastructures et les bâtiments à construire doivent tenir compte aussi bien des aspects architecturaux que de la protection de la nature et du paysage.

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

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

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

En vertu de l'art. 81 Cst., la Confédération est autorisée, dans l'intérêt de l'ensemble ou d'une grande partie du pays, à construire et à exploiter des ouvrages publics ou à soutenir leur construction. Par le présent projet, la Confédération soutient la mise en place d'un système de transport souterrain de marchandises en facilitant sa réalisation par une loi fédérale et une procédure unique d'approbation des plans. Soutenir

38 RS **451**

une telle installation représente un intérêt public pour la Suisse, à condition que ladite installation puisse être réalisée avec des fonds privés et qu'elle puisse contribuer à absorber, dans une certaine mesure, le transport de marchandises à un niveau suprarégional et régional.

De plus, selon l'art. 87 Cst., la législation sur le transport ferroviaire relève de la compétence de la Confédération. Bien que les installations de transport souterrain ne fassent pas partie des infrastructures ferroviaires conventionnelles, l'art. 87 Cst. s'applique tout à fait aux chemins de fer au sens large, compris comme un moyen de transport novateur guidé sur rails[39]. La législation sur les trolleybus est, elle aussi, fondée sur l'art. 87 Cst.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La conception actuelle ne permet pas de déterminer de manière concluante si les prestations de transports publics fournies dans le cadre de CST doivent être attribuées au transport routier, au transport ferroviaire ou à un autre secteur. Si les transports CST doivent être considérés comme du transport ferroviaire, l'exigence d'une participation majoritaire suisse serait en contradiction avec nos engagements en matière d'accès au marché inscrits dans l'Accord général sur le commerce des services et dans les accords bilatéraux de libre-échange dans le domaine des prestations de transport. De même, les obligations de la Suisse dans les domaines des services de transbordement du fret, des prestations d'entreposage et d'expédition peuvent également être concernées. Par conséquent, il ne peut être exclu que des poursuites soient engagées contre la Suisse dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou des accords de libre-échange et que la Suisse doive ensuite adapter ses listes d'engagements en matière d'accès aux marchés et, en cas de préjudice, accorder des compensations aux membres de l'OMC ou aux partenaires de libre-échange.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164 Cst. et à l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[40], l'Assemblée fédérale édicte toutes les dispositions importantes fixant des règles de droit sous forme de lois fédérales, ce qui est le cas pour le présent projet de loi. Celle-ci sera sujette au référendum.

39 Expertise juridique pour le compte de l'OFT effectuée par Stefan Vogel, docteur en droit, portant sur le contenu et la portée de l'art. 81 Cst. et d'autres compétences fédérales dans le domaine de la planification et du transport en lien avec le projet Cargo sous terrain. Consultable sous www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/berichte/diverses/rechtsgutachten-cargo-sous-terrain.html

40 RS **171.10**

7.4 Frein aux dépenses

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

7.5 Délégation de compétences législatives

Le projet délègue au Conseil fédéral les compétences suivantes:

- Art. 7, al. 2, 3 et 4: plan sectoriel, tracé, délais
- Art. 8, al. 2: exigences de construction et d'exploitation
- Art. 27: transport de marchandises dangereuses
- Art. 35, al. 4: traitement des données par l'OFT
- Art. 39, al. 2: contraventions
- Art. 41: exécution
- Art. 42, al. 2: entrée en vigueur

7.6 Protection des données

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