

04.055

Message

sur la convention conclue avec l'Italie à propos du renouvellement de la concession du Simplon et de l'exploitation du tronçon ferroviaire jusqu'à Domodossola

(Renouvellement de la concession du Simplon)

du 8 septembre 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le traité de 1895, la Suisse et l'Italie sont convenues de construire et d'exploiter une liaison ferroviaire – le tunnel du Simplon – entre Brigue et Domodossola. Par ailleurs, l'Italie a octroyé à la Suisse, en 1896, une concession pour construire et exploiter le tronçon situé sur territoire italien et reliant la frontière nationale, située au milieu du tunnel du Simplon, à Iselle. Différents autres accords ont été signés par la suite.

La concession octroyée à la Suisse par l'Italie expirera le 31 mai 2005 et sera renouvelée. A cette occasion, les accords existants seront adaptés à la législation en vigueur, tant nationale qu'internationale. Actuellement déjà, la Suisse s'occupe de l'exploitation de l'infrastructure jusqu'à Iselle, tandis que l'Italie se charge d'exploiter l'infrastructure entre Iselle et Domodossola. Fait nouveau, la Suisse et l'Italie s'accorderont réciproquement l'accès à leurs réseaux respectifs, à savoir jusqu'à Brigue ou au terminal pour le trafic marchandises Domodossola II. C'est pourquoi nous vous soumettons la convention négociée avec le Gouvernement italien en vous priant de l'approuver.

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

8 septembre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Par le traité de 1895, la Suisse et l'Italie sont convenues de construire et d'exploiter une liaison ferroviaire entre Brigue et Domodossola, dont l'élément central est le tunnel du Simplon. Différents autres accords ont été signés par la suite. C'est ainsi que l'Italie a notamment octroyé à la Suisse, en 1896, une concession pour la construction et l'exploitation du tronçon situé sur territoire italien et reliant la frontière nationale, située dans le tunnel du Simplon, à Iselle. Cette concession expirera le 31 mai 2005.

Le Simplon fait partie de la magistrale ferroviaire transeuropéenne qui relie l'Italie au nord-ouest de l'Europe via la Suisse. Cette dernière est intégrée dans le réseau ferroviaire européen grâce aux tunnels de base en construction au St-Gothard et au Loetschberg. Le Simplon, ou plutôt le tronçon jusqu'à Domodossola constitue la voie d'accès sud au tunnel de base du Loetschberg.

En 1999, l'Italie et la Suisse se sont mises d'accord pour renouveler la concession et adapter les accords aux lois actuelles, tant nationales qu'internationales. La présente convention satisfait à cette obligation. Elle ne crée pas de nouvelle situation, mais actualise les accords actuels qui ont fait leurs preuves. Avec la présente convention et le renouvellement de la concession, la Suisse conserve et renforce les possibilités qu'elle détient actuellement pour influencer sur l'accès sud au tunnel de base du Loetschberg.

Message

1 Généralités

1.1 Situation initiale

Par la convention de 1895 sur le Simplon¹, la Suisse et l'Italie sont convenues de construire et d'exploiter une liaison ferroviaire entre Brigue et Domodossola. Ainsi, la Suisse s'est engagée à construire la ligne d'accès nord et le tunnel du Simplon entre Brigue à Iselle. L'Italie a été responsable de l'établissement de la voie d'accès sud, d'Iselle à Domodossola. Le trafic ferroviaire a été confié exclusivement à la compagnie de l'époque, le Chemin de fer Jura-Simplon.

Comme stipulé dans la convention de 1895, l'Italie a accordé en 1896 à ce chemin de fer une concession² pour construire et exploiter le tronçon situé sur territoire italien et reliant la frontière nationale à Iselle. Cette concession a été transférée en 1903 à la Confédération suisse³. Elle a une durée de 99 ans à compter de la mise en service du tronçon et expirera le 31 mai 2005.

A la fin du 19^e siècle et au début du 20^e, la Suisse et l'Italie, de même que les chemins de fer des deux pays, ont conclu d'autres accords sur l'exploitation du tronçon ferroviaire Domodossola–Iselle⁴, sur l'échange de matériel roulant⁵, ainsi que sur l'exploitation de la gare de Domodossola.

Dans la convention⁶ du 2 novembre 1999 entre les deux ministères des transports, la Suisse et l'Italie se sont mises d'accord pour ouvrir des négociations sur le renouvellement de la concession du Simplon et des accords y relatifs. Un comité directeur ministériel a été constitué pour mettre en œuvre les décisions résultant de la convention. Ce comité a institué un groupe de travail bilatéral.

La délégation suisse chargée des négociations, dirigée par l'Office fédéral des transports, comprenait des représentants de l'administration fédérale, ainsi que des délégués des deux compagnies de chemins de fer directement concernées, à savoir les Chemins de fer fédéraux SA et le BLS Chemin de fer du Loetschberg SA. Les cantons ont été informés de l'état d'avancement des négociations lors de rencontres régulières. La délégation italienne se composait de représentants du Ministère de l'infrastructure et des transports, ainsi que de la société gestionnaire de l'infrastructure, Rete Ferroviaria Italiana SpA (RFI).

¹ RS 0.742.140.21

² Convention pour la construction et l'exploitation d'un chemin de fer à travers le Simplon dès la frontière italo-suisse à Iselle.

³ RS 0.742.140.23

⁴ RS 0.742.140.22, RS 0.742.140.24

⁵ RS 0.742.140.25

⁶ RS 0.742.140.345.43

1.2

Contexte

En décidant de réaliser le tunnel du Simplon, la Suisse et l'Italie ont favorisé de manière importante l'essor des relations entre les deux pays. Actuellement, le Simplon est un élément indispensable de l'axe ferroviaire transeuropéen reliant l'Italie au nord-ouest de l'Europe via la Suisse. En 1895, il avait été décidé qu'au moins quatre trains par jour circuleraient dans chaque direction, dont au moins un train direct. A l'heure actuelle, la ligne du Simplon est empruntée chaque jour par 28 trains directs, 24 trains régionaux et une cinquantaine de trains marchandises.

Aujourd'hui, l'accent n'est pas mis sur les questions de construction de la ligne, mais sur l'entretien et le renouvellement de celle-ci. Les CFF et RFI ont donc élaboré en 2001, dans une étude⁷, une plate-forme commune sur l'évolution de la ligne du Simplon en fonction de la demande. L'étude, que les chemins de fer ont signée et qu'ils considèrent comme une convention, contient une esquisse de l'extension de l'offre voyageurs et marchandises à court, moyen et long terme, ainsi que les mesures nécessaires pour l'exploitation et l'infrastructure à divers horizons temporels. Ces mesures sont coordonnées avec la mise en service des nouvelles lignes ferroviaires alpines (NLFA) et se trouvent en cours de réalisation. Avec la présente convention et le renouvellement de la concession, la Suisse garde la possibilité de participer aux décisions concernant l'exploitation de l'accès sud au tunnel de base du Loetschberg. L'autorisation d'accès au réseau permet aux chemins de fer suisses de faire circuler des trains de voyageurs jusqu'à la gare de Domodossola et des trains de marchandises jusqu'au terminal Domodossola II.

Afin de promouvoir le trafic ferroviaire, des efforts ont été entrepris ces dernières années, tant en Suisse qu'en Europe, pour simplifier l'accès au réseau, garantir l'interopérabilité et encourager la concurrence entre les entreprises de transport. La Suisse et l'Union européenne ont édicté des dispositions légales ad hoc⁸, qui sont prises en compte dans la présente convention.

1.3

Objectifs

La Suisse a un grand intérêt à ce que l'accès sud au tunnel de base du Loetschberg, en Italie, bénéficie de conditions-cadres qui permettent une exploitation de la ligne optimale. Le mieux serait que toute la ligne depuis Domodossola puisse être exploitée par la Suisse. Au cours des négociations, la Suisse et l'Italie sont convenues de maintenir l'exploitation de l'infrastructure par la Suisse jusqu'à Iselle et par l'Italie entre Iselle et Domodossola. Toutefois, la Suisse et l'Italie s'accorderont réciproquement l'accès au réseau entre Brigue et le terminal du trafic marchandises de Domodossola. La nouvelle convention offre aux entreprises ferroviaires un accès au réseau jusqu'au terminal marchandises de Domodossola II et la possibilité de participer aux décisions concernant l'infrastructure.

Pour sa part, l'Italie profite d'un trafic sans entraves. C'est pourquoi elle est d'accord de renouveler en faveur de la Suisse la concession qu'elle lui a accordée pour le tronçon entre la frontière nationale et Iselle. Les accords en vigueur jusqu'ici

⁷ Plate-forme commune RFI/CFF concernant l'axe ferroviaire du Simplon.

⁸ RS 0.740.72

ont fait leurs preuves. La nouvelle convention doit donc les reprendre et les adapter aux dispositions légales actuelles des deux Etats et de l'Union européenne.

2 Explications

2.1 Préambule

Les deux Etats concluent la convention pour faciliter l'écoulement du trafic ferroviaire sur la ligne du Simplon⁹, renouveler et améliorer les rapports entre la Suisse et l'Italie et encourager des systèmes de transport ménageant l'environnement de l'Arc alpin. Avec la nouvelle convention, ils saisissent l'occasion d'adapter les accords en vigueur aux conditions actuelles.

2.2 Concession du Simplon

Le renouvellement de la concession du Simplon est régi au premier chapitre de la convention. Il s'agit, en l'occurrence, d'un acte souverain de l'Etat italien. L'Italie accorde à la Confédération le renouvellement de la concession pour exploiter le tronçon actuel, à deux voies à écartement normal, à travers le Simplon, de la frontière italo-suisse, qui se trouve dans le tunnel du Simplon, jusqu'à l'aiguille d'entrée nord de la gare d'Iselle. La concession est octroyée pour 99 années, à compter du 1^{er} juin 2005.

Comme par le passé, elle est octroyée à la Confédération suisse. Elle ne règle pas la question relative aux opérateurs. Mais le Conseil fédéral peut transférer à un gestionnaire de l'infrastructure les activités visées par la concession, pour autant que le Ministère italien de l'infrastructure et des transports en soit informé au préalable. A l'heure actuelle, la Confédération a transféré l'exploitation du tronçon aux CFF. Après la ratification de la convention, le Conseil fédéral déterminera le gestionnaire de l'infrastructure. Après approbation préalable par le gouvernement italien, il peut lui transférer la concession intégralement.

La concession oblige la Confédération à gérer et à maintenir à ses propres frais l'infrastructure ferroviaire du Simplon, de la frontière italo-suisse à l'aiguille d'entrée de la gare d'Iselle. Il faut maintenir le déroulement régulier du trafic ferroviaire et garantir l'extension de l'infrastructure et les adaptations techniques. Par ailleurs, il y a lieu d'appliquer les principes de la transparence, de l'égalité et de la non-discrimination.

La concession est accordée à titre gratuit. Le concessionnaire répond des dommages découlant du non-respect des dispositions de la concession. Si ces dernières sont enfreintes gravement et à plusieurs reprises, l'Etat italien peut décider de révoquer la concession. La concession peut être renouvelée après son expiration. Dans le cas contraire, la ligne ferroviaire et ses installations retourneront gratuitement à l'Etat italien. Avant l'expiration du délai, l'Italie peut révoquer la concession si elle en fait l'annonce deux ans auparavant. Dans ce cas, l'Italie doit verser une indemnité à la Suisse.

⁹ L'annexe contient l'aperçu des tronçons touchés par la convention

2.3 Exploitation entre Iselle et Domodossola

Le deuxième chapitre de la convention fixe les principes applicables à l'exploitation du tronçon Iselle–Domodossola. Ces derniers définissent les tâches à régler et délèguent leur mise en œuvre aux gestionnaires d'infrastructure. Cette réglementation permet de gérer le tronçon de manière efficace et avec un grand degré de qualité, tout en utilisant les synergies existant entre les exploitants.

Avant leur signature, les accords conclus au niveau des entreprises de transport doivent être présentés, pour information, au gouvernement italien et au Conseil fédéral. Après accord des deux gouvernements, les gestionnaires d'infrastructure peuvent convenir entre eux de l'extension territoriale de la gestion uniforme du tronçon ferroviaire.

Les Etats s'accordent réciproquement l'accès aux tronçons Iselle–Domodossola et Iselle–Brigue. Pour le tronçon Iselle–Domodossola, le gestionnaire d'infrastructure italien reconnaît l'homologation du matériel roulant et des certificats de sécurité lorsque le gestionnaire d'infrastructure suisse présente les documents suisses ad hoc.

2.4 Dispositions communes

Le chapitre 3 de la convention contient des dispositions communes. Il dispose que les différents accords¹⁰ conclus au début du siècle dernier en rapport avec la ligne du Simplon seront revus si nécessaire.

D'autres articles mentionnent le principe de la souveraineté territoriale. Ils règlent les questions qui se posent à l'Italie en liaison avec la défense nationale. La question de la responsabilité est aussi traitée. Cela étant, le fournisseur de la prestation concernée répond des dommages qui résultent de l'exploitation entre Domodossola et la frontière nationale. Comme le tronçon se trouve sur territoire italien, c'est le droit italien qui est applicable.

L'art. 10 de la convention confie au comité directeur, qui existe déjà¹¹, la vérification des obligations découlant de la présente convention. Ce comité garantit que les obligations de la convention sont respectées. Il résout les problèmes qui se produisent lors de l'interprétation et de la mise en œuvre et soumet aux gouvernements des propositions propres à développer le trafic sur la ligne du Simplon. Un autre article régit le traitement des différends. Par ailleurs, trois accords¹² sont abrogés, leur contenu étant devenu caduc en raison de la présente convention. Mentionnons à ce titre la dissolution de la Délégation internationale pour les affaires du chemin de fer du Simplon, domiciliée à Berne, dont les tâches au niveau des Etats sont prises en charge par le comité directeur précité.

¹⁰ RS 0.783.594.542, RS 0.631.252.945.44, RS 0.784.194.542, RS 0.742.140.26, RS 0.818.109.454

¹¹ RS 0.742.140.345.43

¹² RS 0.742.140.22, RS 0.742.140.23 et Convention pour la construction et l'exploitation d'un chemin de fer à travers le Simplon dès la frontière italo-suisse à Iselle.

3 Conséquences

3.1 Conséquences sur l'espace et l'environnement

La convention régit la répartition des compétences entre l'Italie et la Suisse, et entre les entreprises de transport desservant le tronçon Brigue – Domodossola. Elle vise à améliorer l'exploitation de la ligne et, partant, à encourager un mode de transport durable dans le trafic à travers les Alpes. Cela étant, la convention contribue à réaliser le transfert du trafic marchandises, inscrit à l'art. 84 de la Constitution. On garantira ainsi que le trafic marchandises prévu par la planification de la NLFA puisse passer par le Simplon et que les entreprises ferroviaires puissent l'écouler de manière plus efficace.

3.2 Conséquences pour l'économie et la population

La convention vise à créer des conditions-cadres optimales pour les entreprises ferroviaires. Elles pourront ainsi proposer une offre optimisée du point de vue de l'économie d'entreprise, capable de soutenir la concurrence de la route. L'économie profite aussi d'une réglementation claire entre la Suisse et l'Italie. Etant donné que les entreprises ferroviaires mettront à disposition une offre attrayante, il sera possible d'intensifier les relations économiques entre la Suisse et l'Italie, mais aussi entre l'Italie et l'espace européen situé au nord de notre pays. La convention contribue à supprimer les obstacles économiques. L'avantage macro-économique découlant de la convention ne peut toutefois guère être mesuré en francs et en centimes.

3.3 Conséquences pour la Confédération

La convention correspond en grande partie à la situation actuelle. Comme par le passé, la Confédération prendra en charge les coûts d'entretien et d'exploitation annuels pour le tronçon frontière – Iselle, lequel sera exploité par les CFF jusqu'à nouvel avis. A l'heure actuelle, les répercussions auxquelles la Confédération est confrontée en matière de finances et de personnel atteignent environ 5 millions de francs. Ces coûts font partie du plafond des dépenses de la convention sur les prestations conclues entre la Confédération et les CFF. Ils font face aux recettes découlant des redevances des sillons, ainsi qu'au produit du trafic voyageurs et marchandises,

Lors de l'octroi de la concession en 1896, il a été convenu que l'Italie rembourserait à la Confédération les coûts de construction initiaux, si la convention n'était pas renouvelée. Avec la nouvelle convention, cette obligation de remboursement se réduit chaque année, de sorte qu'au moment de l'expiration de la concession prolongée de 99 ans, le retour à l'Italie n'entraînerait plus d'indemnité, tel que le prévoyait la concession de 1896.

3.4 Conséquences pour les cantons

Il ne faut pas s'attendre à des conséquences pour les cantons.

3.5 Conséquences pour l'informatique

Il ne faut pas s'attendre à des conséquences pour l'informatique.

4 Programme de la législation

Le projet ne figure pas dans le programme de la législation 2003–2007. Comme la concession actuelle expirera en mai 2005, le projet est toutefois urgent. Le renouvellement de la concession s'intègre dans les objectifs du Conseil fédéral qui visent à réduire les obstacles étatiques, à encourager la concurrence dans le marché intérieur, à assumer les obligations internationales et à faciliter l'accès des entreprises suisses aux marchés d'exportation des marchandises et des prestations.

5 Rapports avec le droit européen

La convention touche d'importants éléments du droit européen. Son art. 3, let. e, ch. 1, renvoie par exemple aux dispositions en matière d'accès à l'infrastructure définies dans l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route¹³.

La convention est compatible avec le droit européen, étant donné que son art. 12 réserve expressément les obligations internationales des parties contractantes, y compris les obligations de la République italienne résultant des prescriptions de l'Union européenne.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération de conclure des traités internationaux résulte de l'art. 54, al. 1, de la Constitution. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., le Parlement approuve les traités internationaux, sauf ceux dont la conclusion est du ressort du Conseil fédéral en vertu de la loi ou d'un accord international. Une telle délégation de compétences au Conseil fédéral n'existe pas en l'occurrence.

6.2 Forme de l'acte juridique

Conformément à l'art. 24, al. 3, de la loi sur le Parlement¹⁴, l'Assemblée fédérale approuve, sous forme d'arrêté fédéral, les traités internationaux soumis au référendum. Les autres traités internationaux sont approuvés sous forme d'un arrêté fédéral simple.

¹³ RS 0.740.72

¹⁴ RS 171.10

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst., sont soumis au référendum facultatif les traités internationaux d'une durée indéterminée qui ne sont pas dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

La convention est soumise au même délai que la concession dont elle régit l'octroi (art. 1, al. 2) et ne prévoit aucune adhésion à une organisation internationale. Elle ne contient non plus aucune disposition importante fixant une règle de droit au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. et n'exige pas l'adoption de lois fédérales. Cela étant, l'Assemblée fédérale approuve la convention au moyen d'un arrêté fédéral simple.

Aperçu des tronçons touchés par la convention

