

**Message
concernant la revision de la loi fédérale
sur les chemins de fer**

du 1^{er} décembre 1980

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet de loi révisant la loi fédérale sur les chemins de fer et vous proposons de l'adopter.

Nous vous proposons en outre de classer l'intervention parlementaire suivante:

1969 M 9978 Acquisition de terrains en réserve pour les constructions
ferroviaires (N 5. 12. 68, Kloter E. 17. 3. 69)

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

1^{er} décembre 1980

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Chevallaz
Le chancelier de la Confédération, Huber

Vue d'ensemble

La loi fédérale de 1957 sur les chemins de fer (LCF; RS 742.101) ne contient pas de dispositions permettant d'assurer la libre disposition des terrains nécessaires aux besoins futurs des chemins de fer, contrairement à la loi sur les routes nationales. Le présent projet doit doter les chemins de fer des moyens juridiques tels que les zones réservées, les alignements et le remembrement.

Cette occasion permet en outre de proposer la modification de diverses autres dispositions de la loi actuelle.

Message

1 Partie générale

11 Demande de revision

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont accepté le 5 décembre 1968 et le 17 mars 1969 respectivement la motion du conseiller national Kloter, du 5 juin 1968, motion dont le texte est le suivant:

Lors de l'élaboration de projets de construction de nouvelles lignes de chemins de fer et de bâtiments ferroviaires, ainsi que de projets de déplacements de lignes ou, surtout, de création de nouveaux services de transports publics dans les grands centres, on constate toujours plus nettement que les terrains nécessaires n'ont pas été réservés, c'est-à-dire n'ont pas pu être préservés de l'implantation de bâtiments. Il s'agit là d'un grave manque.

C'est pourquoi le Conseil fédéral est invité à compléter la loi sur les chemins de fer de manière qu'on puisse disposer de moyens permettant d'intervenir assez tôt (p. ex. zones avec interdiction de construire comme le prescrit la loi sur les routes nationales et/ou plans d'alignement).

Partout où cela est possible, la compétence de prendre des mesures provisionnelles devrait être déléguée aux gouvernements cantonaux.

12 Situation juridique initiale

Les chemins de fer ne disposent actuellement pas des moyens juridiques leur permettant de se réserver, à titre provisionnel et à longue échéance, la libre disposition de terrains. Cette situation leur est préjudiciable pour la construction de nouvelles lignes ou l'agrandissement d'installations existantes.

L'article 18 LCF statue:

¹ Les plans relatifs à la construction ou à la modification des installations et des véhicules servant à l'exploitation du chemin de fer doivent, sauf dispositions contraires du Conseil fédéral, être soumis à l'approbation de l'autorité de surveillance avant d'être mis à exécution. Il en est de même des modifications apportées aux plans déjà approuvés, ainsi que des plans de construction de tiers pouvant affecter le domaine, l'exploitation ou la sécurité du chemin de fer, ou encore le développement futur des installations ferroviaires.

² Avant d'approuver les projets d'installations ferroviaires, l'autorité de surveillance consultera les autorités fédérales et cantonales intéressées. Il appartient aux cantons de consulter les communes.

³ Lors de l'approbation des plans, les propositions faites par les cantons sur la base de leur législation, notamment en ce qui concerne la police des constructions, du feu et de l'hygiène publique, doivent être retenues dans la mesure où elles sont compatibles avec la législation fédérale et les nécessités de la construction et de l'exploitation des chemins de fer.

⁴ Sous réserve de la législation fédérale sur l'expropriation, l'approbation des plans devenue définitive vaut décision au sujet des oppositions formées à l'encontre des projets.

Le droit d'expropriation conféré aux entreprises de chemins de fer par la LCF convient de moins en moins pour permettre aux entreprises de s'assurer, à titre provisionnel, la libre disposition de terrains. La législation actuelle ne contient pas non plus de normes donnant aux entreprises la possibilité de réserver à long terme des terrains nécessaires à la réalisation de leurs besoins futurs.

Le complément qu'il convient d'apporter à la loi dans le sens de la motion Kloter implique l'introduction d'un certain nombre de nouveaux articles. Ceux-ci s'inscrivent dans le chapitre IV (construction et exploitation) de par leur contenu et la systématique de la loi.

13 Nécessité de mesures à titre provisionnel

Tout d'abord, il a été question de donner suite à la motion Kloter en corrélation avec la loi sur l'aménagement du territoire. Mais en 1976, le premier projet de celle-ci a été repoussé en votation populaire; on se décida alors de séparer les deux questions. En raison des projets législatifs en cours, fort nombreux, le Conseil fédéral reporta le projet à la législature 1979-1983.

Après tant de temps, on peut se poser la question de savoir si la motion Kloter répond, aujourd'hui encore, à un besoin. L'actualité de l'aménagement et de l'extension du trafic public n'a jamais été aussi grande. Que l'on songe notamment à l'aménagement des capacités de transit ou à la construction des lignes transversales principales. Celles-ci doivent permettre aux entreprises ferroviaires d'assurer leur avenir. Leur construction exigera de nombreuses années; cela suppose l'existence de moyens juridiques élaborés permettant de réserver longtemps à l'avance les terrains nécessaires. Il s'agit là des mêmes moyens que ceux qu'a introduits la loi sur les routes nationales. La motion Kloter répond ainsi à une nécessité impérieuse.

14 Les grandes lignes du projet

La réglementation relative à la réservation, à titre provisionnel, de terrains nécessaires aux constructions et installations ferroviaires est contenue dans onze articles, qui complètent l'article 18 LCF.

Nous vous proposons trois mesures:

- la zone réservée,
- l'alignement,
- le remembrement.

Le tableau qui suit donne une vue d'ensemble de la réglementation proposée.

L'article 18 actuel doit également être modifié. Il convient, d'une part, de séparer la procédure d'approbation des plans pour les constructions et installations qui servent à l'exploitation, de la procédure relative à l'appréciation de projet de tiers qui affectent ou risquent d'affecter les installations ferroviaires. D'autre part, une meilleure coordination de la procédure d'approbation des plans et de la procédure d'expropriation s'avère nécessaire.

Réservation à titre provisionnel de terrains pour les constructions ferroviaires

Moyens	But	Conditions	Procédure	Réalisation
Approbation de projets de tiers. Art. 18a LCF	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la liberté d'action de l'entreprise ferroviaire pour ses aménagements vis-à-vis de tiers 	<ul style="list-style-type: none"> - Aucune condition spéciale 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 18a LCF 	
<i>Zone réservée</i> Art. 18b à 18d LCF	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer la planification de nouvelles lignes ou d'autres installations importantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Preuve du besoin - Indication des intentions de l'entreprise - Etude du projet - Preuve du respect des exigences de l'aménagement du territoire - Preuve de l'absence d'autres possibilités 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposition: entreprise, OFT - Etablissement par OFT - Procédure de consultation comme la procédure d'approbation des plans (enquête publique complémentaire) - Instance de recours: <ol style="list-style-type: none"> 1. DFTCE 2. Conseil fédéral - Légitimation pour recourir: Autorités et propriétaires fonciers touchés. Pas d'effet suspensif - Suppression: OFT sur requête de l'entreprise ou d'office 	Durée: max. 8 ans Délimitation: selon le but, fixation selon le cas

Moyens	But	Conditions	Procédure	Réalisation
<p><i>Alignement</i> Art. 18e à 18h LCF</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir les constructions ferroviaires existantes ou futures vis-à-vis de tiers 	<ul style="list-style-type: none"> - Exécution du projet suffisamment garantie. Intérêt public 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposition: entreprise, OFT - Etablissement par OFT - Procédure de consultation: comme procédure d'approbation des plans (enquête publique complémentaire) - Instance de recours: <ol style="list-style-type: none"> 1. DFTCE 2. Conseil fédéral - Légitimation pour recourir: Autorités et propriétaires fonciers touchés. - Suppression: OFT sur requête de l'entreprise ou d'office 	<p>Durée: illimitée, aussi longtemps qu'un intérêt existe</p> <p>Délimitation: selon le but, fixation selon le cas</p>
<p><i>Remembrement</i> Art. 18k LCF</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Redistribuer et remanier des immeubles pour des constructions et installations projetées <ul style="list-style-type: none"> - comme mesure spéciale - dans le cadre d'un remembrement général 	<ul style="list-style-type: none"> - Accord du canton - Conformément à la réglementation cantonale 	<ul style="list-style-type: none"> - Déclenchement: entreprise, OFT - Selon le droit cantonal 	

Enfin, par la même occasion, trois articles – qui ne sont pas en relation avec l'objet principal de la révision – doivent être modifiés. Ils concernent le for, les recours et les services accessoires.

15 Résultat de la procédure de consultation

Une procédure de consultation a été ouverte en 1975/1976 auprès des autorités cantonales et des partis politiques notamment; elle portait sur la conception générale du projet. Les réponses reçues allèrent généralement dans un sens positif; aucune objection de principe n'a été soulevée. Cependant, de nombreuses propositions et suggestions ont été formulées, qui ont trait aux matières suivantes:

- Extension des droits accordés aux communes et aux particuliers dans la procédure,
- consultation de particuliers et d'associations au cours de la procédure d'approbation des plans, avec droit de faire opposition et de recourir,
- inscription dans la loi du principe de la proportionnalité lorsqu'il s'agit de peser les intérêts en présence dans la procédure d'approbation des plans,
- réglementation détaillée et précise de la procédure d'approbation des plans de projets de tiers affectant le domaine ferroviaire,
- détermination des principes applicables à l'expropriation matérielle,
- conformité de la LCF avec les exigences de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

Le projet tient compte dans une large mesure de ces propositions.

2 Partie spéciale

21 La réservation de terrains à titre provisionnel (Motion Kloter)

211 Chapitre IV: Plans, construction et exploitation (LCF)

211.1 Titre

Le titre doit être complété par le terme «Plans».

211.2 Approbation des plans pour des constructions, installations et véhicules servant à l'exploitation (art. 18)

L'article 18 partiellement révisé ne s'applique dorénavant plus qu'aux constructions, installations et véhicules qui servent à l'exploitation à titre exclusif ou d'une manière prépondérante. Les constructions et installations de tiers sont régies par l'article 18a.

Le droit de la police des constructions ferroviaires remplace le droit de la police des constructions des cantons et des communes, qui ne sont que consultés. Cette réglementation repose sur l'article 26 de la constitution («La législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération»). Dans la procédure d'approbation des plans, la

décision de l'autorité de surveillance ne porte pas seulement sur l'admissibilité de projets eu égard au droit ferroviaire, mais également sur les objections et prétentions des autorités consultées.

L'appréciation des propositions des autorités consultées tient compte exclusivement de l'intérêt public des chemins de fer et des intérêts de droit public de la Confédération, des cantons et des communes. Les projets des chemins de fer ne sont approuvés que s'ils sont conformes au droit ferroviaire et que si aucun intérêt public supérieur ne leur fait obstacle.

Le nouvel article 18 tient compte davantage du principe de la proportionnalité. Selon le droit actuel, les propositions faites par les autorités consultées ne sont retenues que dans la mesure où elles sont compatibles avec les nécessités de la construction et de l'exploitation des chemins de fer. Dorénavant, les propositions émanant notamment des cantons pourront être prises en considération si elles n'affectent pas l'entreprise de chemin de fer d'une façon disproportionnée dans l'exécution de ses tâches.

Les particuliers touchés par des constructions ferroviaires sont exclus de la procédure d'approbation des plans. Ils ne peuvent intervenir directement que dans le cas d'une expropriation; c'est alors la loi fédérale sur l'expropriation qui s'applique (art. 20 LCF). Selon la réglementation actuelle, l'expropriation est précédée de l'approbation des plans. Les travaux ne peuvent commencer que lorsque l'approbation a acquis force de chose jugée et qu'il ne subsiste aucun obstacle découlant de la loi sur l'expropriation (ordonnance du 23 décembre 1932 [RS 742.142.I] sur les projets de construction de chemins de fer, art. 34, 1^{er} al.).

En cas d'expropriation, outre son droit à une indemnité, le particulier a, désormais, également le droit de former une opposition de principe à l'expropriation ou d'exiger la modification des plans alors que, jusqu'à présent, ses chances de modifier un projet qui aurait été approuvé par l'autorité étaient bien minces. Sa position va être améliorée dans ce sens que, dorénavant, le dépôt des plans pourra être ordonné selon le droit sur l'expropriation en cours de procédure d'approbation des plans déjà. Cela permettra de connaître à temps les objections importantes soulevées par des particuliers et d'en tenir compte dans la décision d'approbation. Pour ne pas contraindre les particuliers à engager deux procédures distinctes, l'autorité de surveillance statuera sur ces objections au cours de la procédure d'approbation des plans. Sous l'empire du droit actuel, l'autorité de surveillance ne peut autoriser l'expropriation au cours de la procédure d'approbation des plans que si cette mesure est dans l'intérêt exclusif de l'entreprise de chemin de fer et que l'approbation des plans apparaît comme certaine.

211.3 Constructions et installations étrangères à l'exploitation (art. 18a)

L'article 18, 1^{er} alinéa, de la loi actuelle statue, en complément de l'approbation des plans proprement dite, que des plans de construction de tiers pouvant affecter le domaine, l'exploitation ou la sécurité du chemin de fer, ou encore le

développement futur des installations ferroviaires sont aussi soumis à l'approbation. Contrairement à l'approbation des plans, cette approbation ne constitue pas une autorisation de construire; elle n'a qu'une fonction de contrôle.

Dans le cas de constructions de tiers même si celles-ci touchent des intérêts ferroviaires ou dans le cas de plans de constructions ferroviaires qui ne servent pas à l'exploitation, ce n'est plus la législation fédérale qui prime. Les projets de constructions qui ne servent ni exclusivement ni d'une manière prépondérante à l'exploitation ferroviaire sont soumis au droit cantonal de la police des constructions. Un tel projet met-il en cause des intérêts ferroviaires, l'autorité de surveillance examine s'il est de nature à affecter la sécurité de l'exploitation ou le développement futur des installations ferroviaires. Si cette hypothèse ne peut être exclue, le projet ne pourra pas être exécuté, même si le permis de construire a déjà été délivré par l'autorité cantonale compétente. Certes, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le refus ne peut concerner que des projets concrets et actuels, affectant directement le chemin de fer. Si les défauts du projet peuvent facilement être éliminés, l'approbation sera assortie de charges. Cette réglementation, prévue notamment dans la loi fédérale sur la navigation aérienne, n'est pas combattue dans son principe. Mais la pratique actuelle ne donnait pas satisfaction, la procédure n'étant pas fixée dans la loi. C'est à cette lacune que remédie l'article 18a. Le 1^{er} alinéa définit les objets soumis à l'approbation de l'autorité de surveillance; les zones réservées et les alignements y sont inclus. Le 2^e alinéa désigne l'autorité compétente pour ouvrir la procédure. Dans la règle, l'autorité cantonale compétente en matière de construction s'adressera d'elle-même à l'autorité de surveillance. Les motifs de refus sont énoncés au 3^e alinéa. Ils valent en l'absence ou non de zones réservées et d'alignements. A leur défaut, la durée pendant laquelle il est possible de rejeter les projets de tiers est limitée à huit ans. Le 4^e alinéa confère à l'autorité de surveillance la compétence d'assortir, dans certains cas, l'approbation de conditions ou de charges.

Les questions d'indemnisation liées à des constructions et installations étrangères à l'exploitation, comme la procédure applicable aux zones réservées et aux alignements sont régies par la même réglementation (art. 18i).

211.4 Libre disposition de terrains pour les constructions et installations ferroviaires

(art. 18b à 18k)

Les possibilités suivantes font actuellement défaut aux chemins de fer:

- La libre disposition à titre provisionnel de terrains destinés à des constructions et installations ferroviaires lorsque le sol ne peut être acquis de gré à gré et qu'une expropriation n'est pas praticable, ou n'est pas possible financièrement.
- La libre disposition, à long terme, de terrains destinés à des constructions et installations ferroviaires comme la construction de nouvelles lignes qui ne sont élaborées que dans le cadre d'une planification plus générale, mais qui devraient être prises en considération pour satisfaire aux exigences de la

coordination dans l'utilisation du sol, conformément aux dispositions de l'aménagement du territoire.

- La fixation d'alignements destinés à assurer les constructions et les installations ferroviaires existantes ou dont les plans ont été définitivement décidés et approuvés.
- Une base légale fédérale permettant d'effectuer des remembrements.

Le droit d'expropriation des chemins de fer (art. 3 LCF) ne peut combler ces lacunes. Pour qu'une expropriation puisse avoir lieu, il faut, dans la règle, que la décision d'approbation des plans soit définitive. L'expropriation n'entre en ligne de compte que pour des projets actuels; de plus, l'exproprié peut exiger la rétrocession des droits expropriés, si après un délai de cinq ans, l'ouvrage n'a pas été exécuté. Une expropriation, à titre provisionnel, n'est possible actuellement qu'à titre exceptionnel. Admettre une expropriation de grande envergure, à titre provisionnel, sans qu'au cours d'une procédure officielle le besoin n'ait été établi et la solution la plus judicieuse pour le remplir n'ait été justifiée n'est pas compatible avec la notion de l'Etat fondé sur le droit.

Les dispositions relatives aux zones réservées, aux alignements et aux remembrements s'appuient sur la réglementation prévue par la loi sur les routes nationales de 1960, qui s'est avérée opportune et efficace; elles ont le même objet, tout en ayant été adaptées aux particularités des constructions et de l'exploitation ferroviaires. Pour les routes nationales, le maître de l'ouvrage est toujours le canton; ici, ce seront les entreprises de chemins de fer intéressées. Les compétences et la procédure sont dès lors différentes. Comme ces dispositions de droit foncier ne constituent qu'une partie de la loi sur les chemins de fer, elles n'entrent pas autant dans les détails que celles de la loi sur les routes nationales. La législation d'exécution contiendra d'autres dispositions.

L'intérêt public à la libre disposition de terrains en faveur des chemins de fer est évident et revêt une grande importance. Pour remplir la mission qui leur est dévolue par la CGT et faire face à l'évolution prévisible dans le domaine de l'énergie, les chemins de fer devront procéder à des investissements importants, qui ne peuvent être préparés qu'à longue échéance. Pour cela, le rail doit pouvoir disposer des mêmes moyens juridiques que la route.

211.5 Les zones réservées (art. 18b à 18d)

Le but des zones réservées est de permettre aux chemins de fer de garantir leurs possibilités de développement, pendant un certain laps de temps, à l'abri d'interventions gênant ce développement, et cela sans qu'ils doivent recourir à l'expropriation. Ces zones n'affectent que les surfaces qui seront nécessaires, selon les prévisions. Comme elles portent atteinte au droit de disposition de tiers sur des immeubles, elles doivent soigneusement tenir compte des intérêts de ces personnes. Une zone existante est ainsi supprimée ou réduite lorsque son but premier a entièrement ou partiellement disparu. Les zones réservées et les plans directeurs cantonaux ou communaux doivent être adaptés les uns aux autres. Un projet d'établissement d'une zone réservée doit administrer la

preuve d'une nécessité manifeste, de l'absence d'autres solutions et de l'existence des moyens pour faire face aux conséquences financières. La zone réservée doit être exactement délimitée; les cantons et les communes seront consultés au préalable (art. 18*b*, 1^{er} et 2^e al.). Les plans seront publiés à l'intention des tiers touchés. Cependant, contrairement à l'article 55 de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021), le recours n'aura pas d'effet suspensif. On veut éviter ainsi qu'un recours fasse échec à la réalisation de la zone pendant une longue période et que son but – la libre disposition des terrains – ne puisse plus être atteint.

L'article 18*c* indique en détail les effets d'une telle zone. Les actes préparatoires sont autorisés, comme le prévoit l'article 15 de la loi sur l'expropriation. La zone réservée déploie ses effets pendant 8 ans, à moins d'être supprimée prématurément (art. 18*d*). Une durée de cinq ans – telle qu'elle est prévue par la loi sur les routes nationales – ne serait pas adaptée aux conditions particulières des chemins de fer. La durée de huit ans en revanche est appropriée; selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une interdiction de construire pendant huit ans ne peut être considérée, dans la règle, comme une mesure assimilable à une expropriation.

La fixation et la suppression de zones réservées sont des décisions au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative.

211.6 Les alignements (art. 18*e* à 18*h*)

Les alignements délimitent des projets de construction futurs établis dans les formes juridiques, par rapport aux projets de construction de tiers. Ils sont plus restreints que les zones réservées; en effet, ils correspondent aux limites réelles d'un projet ou d'une installation existante. Cependant, ils doivent tenir compte des nécessités et des particularités tant locales que matérielles. C'est la raison pour laquelle la loi ne fixe aucune mesure précise. Les alignements ne peuvent être établis que sur la base de plans approuvés; c'est aussi à cette condition qu'ils pourront déployer leurs effets. Comme pour l'approbation des plans, les autorités fédérales, les cantons et les communes seront consultés au préalable. Dans de nombreux cas, il s'imposera de lier les procédures.

Les alignements, contrairement aux zones protégées, conservent leur validité jusqu'au moment où ils deviennent sans objet. Etant donné qu'ils constituent des restrictions de droit public, ils sont valables même à défaut d'inscription au registre foncier.

En ce qui concerne la publication, la procédure de recours et la légitimation, les dispositions relatives aux alignements correspondent à celles des zones réservées. Les recours ne seront cependant pas nécessairement privés de l'effet suspensif.

Des difficultés peuvent surgir au moment de la suppression d'un alignement, alors que le propriétaire a déjà été indemnisé sur la base de l'article 18*k*. Dans un tel cas ce sont les dispositions du code des obligations (art. 62 ss sur l'enrichissement illégitime) qui s'appliquent par analogie.

211.7 Indemnité; conditions et procédure

(art. 18i)

Les restrictions de la propriété qui ont les mêmes effets qu'une expropriation donnent droit à une indemnité pleine et entière. Les règles spéciales de dédommagement de l'article 21 LCF sont réservées. L'indemnité est due par celui qui a provoqué la restriction de la propriété. Ce sera en règle générale l'entreprise de chemin de fer; là où aucune entreprise n'est en cause, cela pourra être le canton, la commune, etc., selon le cas.

Enfin, cet article règle la procédure à suivre pour faire valoir des droits litigieux et pour être indemnisé. La réglementation du 4^e alinéa de l'article correspond à celle du 2^e alinéa de l'article 39 de la loi sur les routes nationales.

211.8 Remembrement; compétence

(art. 18k)

Comme pour la construction des routes nationales, les chemins de fer éprouvent le besoin non seulement de s'assurer la libre disposition de terrains par des zones réservées ou des alignements, mais aussi, le cas échéant, d'acquérir des immeubles par la voie du remembrement. Ce moyen est le mieux à même de concilier les nécessités ferroviaires et une utilisation rationnelle du sol. La procédure du remembrement permet par des remaniements parcellaires de terrains agricoles, de forêts ou de terrains à bâtir situés à proximité d'installations ferroviaires d'attribuer au chemin de fer, à l'endroit voulu, les terres dont il a besoin. Le remembrement peut englober soit quelques immeubles déterminés soit toute une région.

La procédure est introduite sur requête de l'entreprise et menée, par l'autorité cantonale compétente, après consultation de l'autorité de surveillance. Les mesures prévues correspondent à celles de l'article 31, 2^e alinéa, de la loi sur les routes nationales; le projet prévoit en plus l'envoi en possession anticipé pour le cas où à défaut l'entreprise serait exposée à un grave préjudice.

22 Autres modifications

221 For

(art. 4)

La première phrase du 1^{er} alinéa de l'article 4 avait jusqu'ici la teneur suivante:

L'entreprise de chemin de fer peut être actionnée soit au lieu de son siège, soit, par les habitants d'un canton dont elle emprunte le territoire, devant la juridiction compétente de ce canton.

Cette disposition doit être précisée. Dans un canton, plusieurs tribunaux peuvent être compétents en raison de la matière; cette situation crée une certaine insécurité. C'est la raison pour laquelle, dorénavant, c'est le domicile du demandeur qui constitue le for compétent en raison du lieu, en vertu de l'organisation judiciaire cantonale. La nouvelle réglementation de l'article 4

créé le for non seulement pour les actions ouvertes contre l'entreprise de chemin de fer en relation avec son exploitation, mais aussi d'une manière générale pour toutes les autres actions dirigées contre elle.

222 Recours (art. 11)

L'article 11 a trait au recours contre les décisions. Son contenu est le suivant :

A moins que la loi ne prévoit un autre moyen de droit, l'intéressé peut recourir au Conseil fédéral contre toutes les décisions et prononcés des autorités de surveillance. La procédure est réglée par la législation fédérale sur l'organisation judiciaire.

Cette disposition a été abrogée par l'article 80, lettre c, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021). Le nouvel article 11 en tient compte.

223 Services accessoires (art. 39, 4^e al.)

L'article 39 autorise les entreprises de chemins de fer à installer des services supplémentaires à l'usage des voyageurs et du personnel. Les heures d'ouverture et de fermeture de ses services sont dès lors fonction des besoins de l'exploitation ferroviaire et du trafic. Dans la pratique cependant, cette disposition a souvent été mal interprétée. On a admis ainsi que les chemins de fer ne pouvaient déployer une activité commerciale sur leur domaine que dans la mesure justifiée par les besoins de l'exploitation et le trafic ferroviaire. Cette disposition limiterait volontairement la liberté de commerce et d'industrie dont jouit l'entreprise de chemin de fer. On ne voit cependant pas pourquoi cette activité commerciale devrait être ainsi restreinte. L'article 39 ne mentionne «des besoins de l'exploitation ferroviaire et du trafic» que comme condition pour justifier une réglementation particulière des heures d'ouverture des services accessoires. Mais si les chemins de fer veulent exercer une activité commerciale pareille à celle de tiers, par exemple en qualité de propriétaires de maisons, ils doivent être mis sur le même pied d'égalité que les tiers. Cette précision doit être apportée par l'introduction d'un nouvel alinéa 4.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

Comme tels les zones réservées et les alignements n'occasionnent pas de charges supplémentaires. Ce n'est pas le cas des remembrements; l'expérience a montré qu'ils entraînent certains frais supplémentaires; ceux-ci constituent toutefois une charge pour le chemin de fer et non pour la Confédération. Ils sont d'ailleurs compensés par des avantages économiques.

Ces moyens juridiques doivent assurer en temps voulu une utilisation du sol, qui, sinon, risquerait de porter atteinte ultérieurement aux intérêts des chemins de fer et entraîner, le cas échéant, des charges supplémentaires.

32 Effets sur l'état du personnel

Les entreprises de chemins de fer, pas plus que les autorités concernées ne devraient avoir besoin de personnel supplémentaire. Ces nouveaux moyens juridiques ne devraient être engagés qu'avec retenue.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le présent projet est considéré comme une tâche absolument prioritaire dans les grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1980 I 586).

5 Constitutionnalité

La constitutionnalité du projet découle des articles 23 et 26 de la constitution.

26492

Loi fédérale sur les chemins de fer

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} décembre 1980¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 20 décembre 1957²⁾ sur les chemins de fer est modifiée
comme il suit:

Art. 4, 1^{er} al., première phrase

¹ L'entreprise de chemin de fer peut être actionnée soit au lieu de son siège, soit au domicile du demandeur habitant dans un canton dont elle emprunte le territoire. . . .

Art. 11

II. Recours Les décisions de l'autorité de surveillance peuvent faire l'objet d'un recours selon les règles de la procédure fédérale.

Titre précédant l'article 17

Chapitre IV.

Plans, construction et exploitation

Art. 18

II. Plans
1. Approbation des plans pour des constructions, installations et véhicules servant à l'exploitation

¹ Les plans relatifs à l'établissement ou à la modification de constructions, d'installations et de véhicules servant de manière exclusive ou prépondérante à l'exploitation du chemin de fer doivent être soumis à l'approbation de l'autorité de surveillance avant d'être mis à exécution.

² Les autorités fédérales, les cantons et les communes intéressées seront consultés avant l'approbation des plans relatifs aux constructions et installations. Il appartient aux cantons de consulter les communes.

¹⁾ FF 1981 I 349

²⁾ RS 742.101

³ Les propositions faites par les cantons sur la base de leur législation doivent être retenues dans la mesure où leur exécution n'affecte pas d'une manière disproportionnée l'entreprise de chemin de fer dans l'accomplissement de ses tâches.

⁴ L'expropriation reste réservée. Cependant, l'autorité de surveillance peut ordonner au cours de la procédure d'approbation le dépôt des plans conformément à la loi fédérale sur l'expropriation¹⁾ lorsqu'une expropriation est nécessaire. Dans ce cas, elle statue également sur les oppositions et les demandes de modification des plans.

⁵ Le Conseil fédéral règle la procédure. Il peut la simplifier pour des projets d'importance mineure ou pour des projets relatifs à des véhicules.

Art. 18a (nouveau)

2. Construc-
tions et instal-
lations étran-
gères à l'explo-
itation

¹ Les constructions et installations qui ne servent pas de manière exclusive ou prépondérante à l'exploitation, doivent être soumises à l'approbation de l'autorité de surveillance, lorsque:

- a. elles affectent des immeubles propriétés du chemin de fer ou qu'elles leur sont contiguës;
- b. le terrain à bâtir est compris dans une zone réservée ou dans un alignement;
- c. la sécurité de l'exploitation est mise en cause.

² La procédure d'approbation est ouverte par l'autorité compétente en matière de construction, selon le droit cantonal, d'office ou sur requête soit de l'entreprise de chemin de fer, soit du maître de l'ouvrage.

³ L'approbation doit être refusée lorsque le projet porte atteinte à la sécurité de l'exploitation ferroviaire ou est contraire au but d'une zone réservée ou d'un alignement. En l'absence de zones réservées ou d'alignements, l'approbation peut être refusée lorsque le projet rend l'extension future d'installations ferroviaires impossible ou considérablement plus difficile; ce motif tombe, si, depuis l'entrée en force de la décision, il s'est écoulé huit ans sans qu'un alignement n'ait été fixé ou qu'une procédure d'expropriation n'ait été engagée.

⁴ Lorsqu'il est possible de remédier aux défauts du projet sans difficultés particulières ou lorsque des prescriptions doivent être ordonnées pour créer ou maintenir un état de choses conforme au droit, l'approbation peut être assortie des charges nécessaires. Des garanties relatives au respect de ces charges peuvent être

exigées; elles devront être fournies, en règle générale, avant le début des travaux.

Art. 18b (nouveau)

3. Mise en réserve des terrains nécessaires à des constructions et installations ferroviaires futures
A. Zones réservées
a. Etablissement

¹ En vue d'assurer la libre disposition des terrains nécessaires à des constructions et installations ferroviaires futures, l'autorité de surveillance peut elle-même ou sur requête d'une entreprise de chemin de fer, d'un canton ou d'une commune fixer des zones réservées englobant des régions bien délimitées. Elle consulte au préalable les autorités fédérales, les cantons et les communes intéressés.

² Les décisions portant sur l'établissement de zones réservées sont publiées dans les communes concernées, avec mention du délai de recours. Le recours n'a pas d'effet suspensif.

Art. 18c (nouveau)

b. Effets

¹ Dans les zones réservées, aucune transformation contraire au but de la zone ne sera apportée aux constructions. Sont exceptées les mesures destinées à assurer l'entretien ou à prévenir des dangers et des effets dommageables. Dans certains cas exceptionnels, des mesures supplémentaires peuvent être autorisées, si le propriétaire renonce à toute indemnisation future pour la plus-value qui en résulte.

² Des actes préparatoires peuvent avoir lieu dans des zones fixées ou prévues. L'article 15 de la loi sur l'expropriation¹⁾ s'applique par analogie.

Art. 18d (nouveau)

c. Suppression

¹ Les zones réservées doivent être supprimées dès que les alignements sont fixés, ou que les plans ont été approuvés, mais au plus tard huit ans après que la décision soit entrée en force.

² L'autorité de surveillance supprime les zones réservées d'office ou sur requête d'une entreprise de chemin de fer, d'un canton ou d'une commune, s'il est établi que les constructions et installations projetées ne seront pas exécutées.

³ Les décisions portant sur la suppression de zones réservées sont publiées dans les communes concernées, avec indication du délai de recours.

Art. 18e (nouveau)

B. Alignements
a. Etablissement

¹ En vue d'assurer la libre disposition des terrains nécessaires à des constructions et installations ferroviaires existantes ou futures, l'autorité de surveillance peut fixer des alignements. Elle consulte au préalable les autorités fédérales, les cantons et les communes. Les alignements doivent correspondre aux besoins requis par l'exécution finale prévisible de ces travaux et tenir compte des exigences de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. Ils peuvent être délimités dans le sens vertical.

² Les alignements ne peuvent être établis que sur la base de plans déjà approuvés.

³ Les décisions portant sur l'établissement d'alignements sont publiées dans les communes concernées, avec mention du délai de recours.

Art. 18f (nouveau)

b. Effets

¹ Entre les alignements de même qu'entre un alignement et une installation ferroviaire, aucune transformation à la construction, ni aucune autre mesure contraire au but de l'alignement ne seront entreprises. Sont exceptées les mesures destinées à assurer l'entretien ou à prévenir des dangers et des effets dommageables. Dans des cas exceptionnels, des mesures supplémentaires peuvent être autorisées si le propriétaire renonce à toute indemnisation future pour la plus-value qui en résulte.

² Des actes préparatoires peuvent avoir lieu à l'intérieur des alignements fixés ou prévus. L'article 15 de la loi fédérale sur l'expropriation¹⁾ s'applique par analogie.

Art. 18g (nouveau)

c. Suppression

¹ L'autorité de surveillance supprime les alignements devenus sans objet, d'office ou sur requête d'une entreprise de chemin de fer, d'un canton ou d'une commune.

² Les décisions portant sur la suppression d'alignements sont publiées dans les communes concernées, avec mention du délai de recours.

³ Les dispositions relatives à l'enrichissement illégitime s'appliquent par analogie aux cas où une indemnité a été versée. En cas d'aliénation, c'est le nouveau propriétaire qui est tenu à restitution. S'il y a litige, la commission d'estimation tranche; le recours de droit administratif est réservé.

¹⁾ RS 711

Art. 18h (nouveau)

d. Droit cantonal
Réserve

Outre les alignements prévus par la présente loi, des alignements peuvent être également fixés selon le droit cantonal, en accord avec l'autorité de surveillance, pour autant qu'ils déploient des effets juridiques plus étendus.

Art. 18i (nouveau)

4. Indemnité,
conditions,
procédure

¹ Les restrictions à la propriété, selon les articles 18a à 18g donnent droit à une indemnité pleine et entière si elles ont les mêmes effets qu'une expropriation. L'article 21 demeure réservé. Les conditions existant au moment où la restriction à la propriété déploie ses effets sont déterminantes pour le calcul de l'indemnité.

² L'indemnité est due par l'entreprise de chemin de fer ou, à son défaut, par celui qui a causé la restriction de propriété.

³ L'intéressé doit annoncer ses prétentions par écrit à l'entreprise de chemin de fer, dans les dix ans qui suivent le moment où la restriction à la propriété a déployé ses effets. Si les prétentions sont entièrement ou partiellement contestées, la procédure prévue aux articles 57 et suivants de la loi fédérale sur l'expropriation¹⁾ sera ouverte.

⁴ La procédure prévue au 3^e alinéa ne porte que sur les prétentions annoncées. Sont exclues les oppositions à la restriction de la propriété foncière faites ultérieurement, ainsi que les requêtes tendant à modifier la décision d'approbation de plans relatifs à des constructions et installations étrangères à l'exploitation (art. 18a), ou la décision d'établir des zones réservées et des alignements.

⁵ L'indemnité porte intérêt à partir du moment où la restriction de la propriété a pris effet.

Art. 18k (nouveau)

5. Remembrement
Compétence

¹ Pour faciliter l'acquisition de terrains nécessaires à des constructions et installations ferroviaires, ainsi qu'une utilisation du sol conforme à sa destination, des remembrements peuvent être requis.

² La procédure de remembrement peut comporter les mesures suivantes:

- a. Emploi de biens-fonds de l'entreprise de chemin de fer,
- b. Réductions de la surface des biens-fonds compris dans le remembrement,

¹⁾ RS 711

- c. Emploi de terrain d'un prix correspondant à la plus-value résultant des améliorations foncières due à la construction faite par l'entreprise de chemin de fer,
- d. Envoi en possession anticipé en faveur de l'entreprise de chemin de fer,
- e. Autres procédures prévues par le droit cantonal.

³ Le terrain obtenu par des réductions de surface pour les besoins de l'entreprise de chemin de fer est bonifié à sa valeur vénale à l'entreprise de remembrement.

⁴ La procédure de remembrement est ouverte et menée par l'autorité cantonale compétente sur requête de l'entreprise de chemin de fer et en accord avec l'autorité de surveillance.

⁵ La procédure est régie par les dispositions du droit cantonal. A défaut, c'est la procédure relative aux remaniements parcellaires de terrains agricoles, de forêts ou de terrains à bâtir qui s'applique. L'emprise de la zone à inclure et son périmètre peuvent être limités au remembrement nécessaire à l'entreprise de chemin de fer pour la réalisation de ses besoins.

⁶ Les frais supplémentaires de remembrement occasionnés par les constructions et installations ferroviaires, dans des zones où des remembrements seraient nécessaires, sont mis à la charge de l'entreprise de chemin de fer. Si le remembrement n'est nécessaire que pour les besoins de l'entreprise de chemin de fer, celle-ci supporte la totalité des frais.

Art. 39, note marginale et 4^e al. (nouveau)

XI. Services
accessoires et
autres utilisations
à des fins
commerciales

⁴ L'installation et l'exploitation des services accessoires à des fins commerciales sur le domaine ferroviaire, services indépendants de l'exploitation et du trafic du chemin de fer, sont soumises à la législation ordinaire de la Confédération et des cantons.

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur.

Message concernant la revision de la loi fédérale sur les chemins de fer du 1er décembre 1980

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	80.089
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.02.1981
Date	
Data	
Seite	349-368
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 008

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.