



Référence du dossier : / BAV-213.2-00001/00015/00002/00010

1er juillet 2019

Directive

relative à l'examen de la pertinence de projets
de construction ferroviaire par rapport au plan
sectoriel des transports, partie Infrastructure rail

Référence /référence du dossier : BAV-213.2//342

Table des matières

Directive	1
1 Généralités	2
1.1 Objectif de la directive	2
1.2 Bases légales	2
2 Procédure d'examen de la pertinence par rapport au plan sectoriel	3
2.1 Aperçu	3
2.2 Types de projets généralement non pertinents pour le plan sectoriel	4
2.3 Compatibilité avec la stratégie à long terme Rail de la Confédération	4
2.4 Effets sur le territoire et sur l'environnement	5
2.4.1 Effets considérables sur le territoire : sous-critère « fonctionnalité »	5
2.4.2 Effets considérables sur le territoire : sous-critère « développement des agglomérations, des régions touristiques ou rurales »	6
2.4.3 Effets considérables sur le territoire : sous-critère « emprise au sol »	6
2.4.4 Effets considérables sur l'environnement : sous-critère « EIE à plusieurs étapes »	6
2.4.5 Effets considérables sur l'environnement : sous-critère « biens d'importance nationale à protéger »	6
2.4.6 Effets considérables sur l'environnement : sous-critère « augmentation des capacités »	7
2.5 Besoin important de coordination	7

1 Généralités

1.1 Objectif de la directive

La présente directive vise à régler le déroulement et le contenu de l'examen de la pertinence des projets de construction relatifs à l'infrastructure ferroviaire par rapport au plan sectoriel. Elle vise à concrétiser la loi sur les chemins de fer (LCdF), l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) et les dispositions de la partie Programme du plan sectoriel des transports, ainsi qu'à régler le processus d'examen de l'OFT. Cette directive jette les bases d'examens normalisés et d'évaluations aussi uniformes que possible. Elle se limite toutefois aux principales conditions-cadre.

La présente directive n'a pas valeur de loi ou d'ordonnance, mais elle présente néanmoins un caractère plus contraignant qu'une simple recommandation. Des dérogations sont admises à condition qu'elles permettent d'atteindre, par d'autres moyens, le même objectif que celui poursuivi par la loi, l'ordonnance et la directive.

1.2 Bases légales

Les bases légales suivantes sont retenues pour l'examen de la pertinence des projets de construction relatifs à l'infrastructure ferroviaire par rapport à la partie Infrastructure rail du plan sectoriel des transports SIS :

- loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101) ;
- loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) ;
- loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) ;
- loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01).

En complément, le Conseil fédéral a précisé l'application de ces dispositions dans la partie Programme du plan sectoriel des transports du 26 avril 2006. La présente version est réservée à un usage interne jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait autorisé la révision de la partie Programme du plan sectoriel des transports.

2 Procédure d'examen de la pertinence par rapport au plan sectoriel

2.1 Aperçu

Conformément aux bases juridiques précitées et à la partie Programme du plan sectoriel des transports du 26 avril 2006, les projets sont coordonnés dans le plan sectoriel si, à la fois, ils :

- concernent des planifications/projets concrets et actuels (critère « actualité ») ;
- relèvent du champ de compétences de la Confédération (critère « compétence de la Confédération ») ;
- sont nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique des infrastructures de transport (critère « nécessaire à la réalisation des objectifs ») ;
- ont des effets considérables sur les transports, le territoire ou l'environnement (critère « effets considérables »).

Toutes les planifications de la Confédération dans le domaine des chemins de fer remplissent le premier et le troisième critère. La compétence de la Confédération se base sur la Constitution et sur les lois spéciales. Ainsi, les projets en rapport avec le plan sectoriel des transports doivent être coordonnés s'ils entraînent des effets considérables sur les transports, le territoire ou l'environnement. La procédure de l'Office fédéral des transports en matière d'examen de la pertinence des projets de construction ferroviaires par rapport à la partie Infrastructure rail du plan sectoriel des transports se divise en quatre étapes :

1. Types de mesures non pertinentes pour le plan sectoriel
2. Examen de la compatibilité avec la stratégie à long terme Rail de la Confédération
3. Examen des effets considérables sur les transports, le territoire ou l'environnement
4. Besoin important de coordination

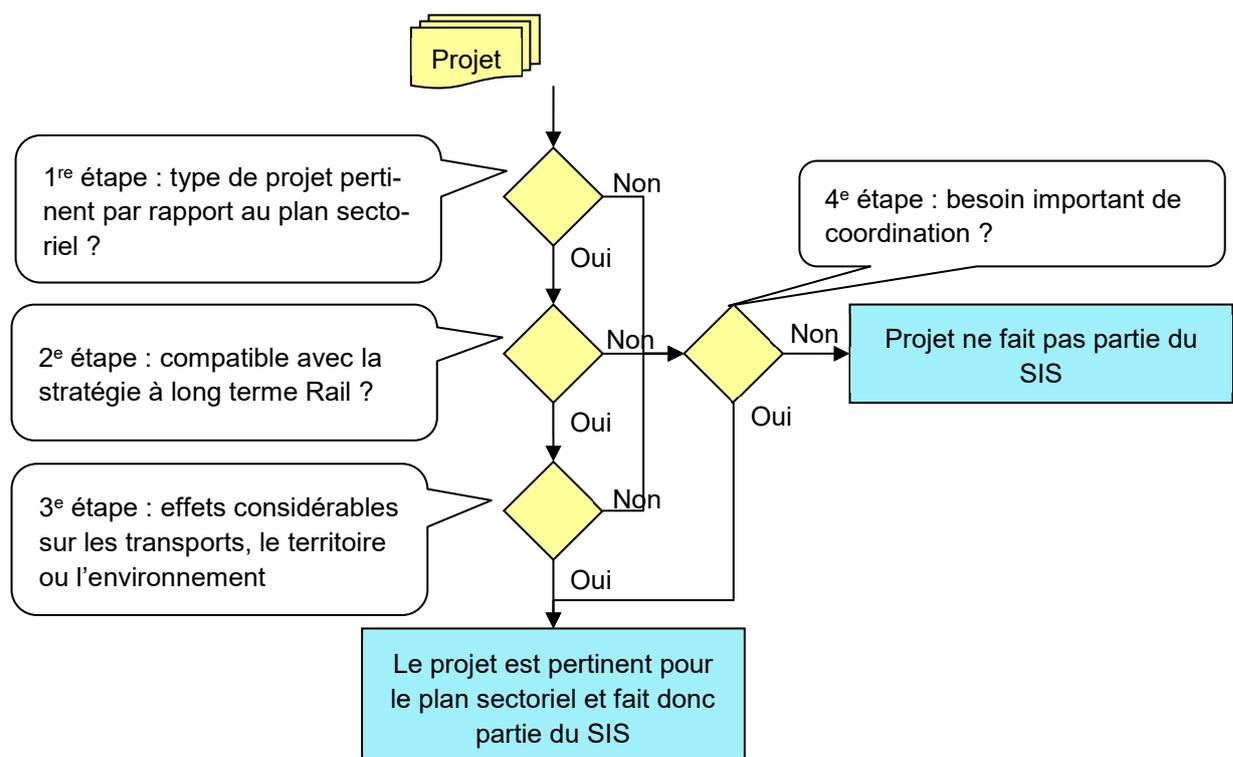


Fig. 1 : aperçu du déroulement de l'examen de la pertinence par rapport au plan sectoriel

2.2 Types de projets généralement non pertinents pour le plan sectoriel

Les règles figurant à l'art. 18, al. 5, LCdF valent pour toutes les installations ferroviaires qui, conformément au droit ferroviaire, sont soumises à une obligation d'approbation des plans. Les projets soumis à une autorisation par le droit cantonal comme par ex. les voies de raccordement ou les installations de transbordement des marchandises du transport combiné doivent ainsi être réglés dans le plan directeur cantonal. Lorsque l'implantation d'installations ferroviaires est imposée de manière relative par leur destination, le choix de leur emplacement incombe aux plans directeurs cantonaux, il peut s'agir par exemple d'installations de garage et d'ateliers, pour des raisons d'exploitation. Cela se reflète dans les critères de choix (proximité par rapport à des nœuds ferroviaires, processus de production avantageux, disponibilité d'une voie de la pleine voie ayant des capacités suffisantes, etc.).

Les types de projets suivants n'ont en règle générale pas d'effets considérables et ne sont dès lors pas pertinents pour le plan sectoriel :

- petits aménagements de gares tels que des prolongements de quais, des adaptations visant à faciliter l'accès pour les handicapés, des adaptations de jonctions ou des installations de sécurité ;
- création d'installations de voies de rebroussement dans l'emprise des voies ;
- petites adaptations sans modification du corps des gares, par exemple dévers, intervalles de block, installations de sécurité ;
- mesures d'entretien ainsi que remplacements de bâtiments.

Les projets examinés dans le cadre d'une étape d'aménagement PRODES et qui ont été attribués à la 2^e urgence ne sont généralement pas encore intégrés au plan sectoriel. Même s'ils répondaient fondamentalement aux critères d'acceptation de la partie Infrastructure rail du plan sectoriel des transports, la décision relative à leur réalisation prendrait très longtemps. Cela nécessite une pesée des intérêts afin de déterminer si, dans l'attente de la réalisation de projets de 2^e urgence, les cantons et les communes doivent être obligés de réserver des tracés sur une aussi longue durée. C'est pourquoi l'OFT n'intègre des projets de la 2^e urgence dans le SIS que si la Confédération voit un intérêt important à réserver les tracés. C'est par exemple le cas de projets visant à compléter le réseau (combler des lacunes de doubles voies), de nouveaux tronçons indispensables à l'achèvement du projet AlpTransit, de projets approuvés dans le cadre d'une convention internationale ou indispensables selon la stratégie à long terme Rail de la Confédération. Dans ces cas, l'OFT se réserve le droit de procéder à une réservation à long terme des tracés dans la partie Infrastructure rail du plan sectoriel des transports.

Les projets qui se situent complètement ou partiellement sur une zone à bâtir et dont les incidences équivalent à celles d'une utilisation conforme à l'affectation de la zone ne sont pas non plus non pertinents pour le plan sectoriel. C'est particulièrement le cas lorsque des ateliers ou des installations de garage sont prévus dans des zones artisanales ou industrielles, car en délimitant la zone, on a déjà effectué une coordination spatiale générale. La coordination requise peut être effectuée directement dans le cadre de la procédure d'approbation des plans selon la LCdF.

2.3 Compatibilité avec la stratégie à long terme Rail de la Confédération

Dans la stratégie à long terme Rail¹, l'Office fédéral des transports présente les idées directrices de l'offre de transport ferroviaire qu'il prévoit en Suisse au-delà de l'horizon 2050. Cette stratégie sert à orienter le choix des mesures permettant de conserver à long terme la capacité de fonctionnement du réseau ferroviaire face à une forte croissance escomptée du trafic. Son objectif est de contribuer à l'augmentation de l'attrait de la place économique suisse en termes de développement durable.

Les projets intégrés à la partie Infrastructure rail du plan sectoriel des transports doivent correspondre à la stratégie à long terme Rail. Cette dernière s'oriente sur les principes suivants :

- La capacité de fonctionnement du réseau est garantie.
- Les prestations préexistantes et prévues sont fournies avec efficacité, haute ponctualité et fiabilité
- Pour une prochaine phase de l'offre de prestations allant au-delà des mesures déjà arrêtées et en cours de mise en œuvre, priorité est donnée aux étoffements de la cadence et aux liaisons plus

¹ Stratégie à long terme Rail, Berne 2012

fréquentes. Les augmentations de vitesse ne seront prévues que pour assurer les avantages relatifs liés à la position géographique des grands centres suisses dans la concurrence entre pays européens et pour garantir le principe des nœuds entre les grands centres suisses.

- Le réseau ferroviaire possède des gares et arrêts performants et attrayants. La construction et l'aménagement d'interfaces intermodales progresse par coordination avec le développement territorial et l'urbanisation en collaboration avec les parties concernées.
- L'encouragement du transfert du transport des marchandises se poursuit grâce à des augmentations de la capacité et à des gains de productivité. Des temps de transport compétitifs, une haute ponctualité et des conditions de production avantageuses améliorent la qualité du fret ferroviaire. Les conditions des transports import/export s'améliorent grâce à des capacités suffisantes des tronçons et des terminaux. L'évolution des exigences des transporteurs ou de la branche logistique est prise en compte.
- Les besoins en énergie du rail sont couverts par des supports d'énergie écologiques et renouvelables.

Un projet est compatible avec la stratégie à long terme Rail quand, dans le cadre d'une étape d'aménagement PRODES, celui-ci n'est pas clairement évalué négativement (moins de -0,5) par rapport au critère « Adéquation à la stratégie à long terme Rail ». La procédure d'évaluation est décrite en détail dans les bases de planification de l'étape d'aménagement PRODES².

2.4 Effets sur le territoire et sur l'environnement

Le critère « effets considérables » se subdivise en deux groupes de trois sous-critères couvrant respectivement les effets sur le territoire et sur l'environnement. Il suffit qu'un seul de ces six sous-critères soit réalisé pour qu'une mesure soit considérée comme ayant des effets considérables.

Une mesure a un impact considérable sur le territoire lorsque :

- elle influence considérablement la fonctionnalité des réseaux de transport d'envergure nationale ;
- elle influence considérablement le développement des agglomérations, des régions rurales ou des régions touristiques ;
- elle exige plus de 5 hectares de terrain.

Une mesure a un impact considérable sur l'environnement lorsque :

- elle est soumise à une EIE à plusieurs étapes ;
- elle concerne des biens protégés d'importance nationale ;
- ou elle augmente considérablement la capacité d'une ligne.

L'OFT implique l'ARE et l'OFEV dans l'évaluation des effets considérables sur le territoire et sur l'environnement.

2.4.1 Effets considérables sur le territoire : sous-critère « fonctionnalité »

Une mesure a des effets considérables sur le territoire lorsqu'elle influence considérablement la fonctionnalité des réseaux de transport d'envergure nationale. Les étoffements de la cadence et les liaisons plus fréquentes sur lesquels la prochaine étape d'aménagement met l'accent soutiennent la fonctionnalité actuelle. Seule une plus forte augmentation de la vitesse, par exemple pour consolider l'avantage relatif lié à la position géographique des grands centres suisses dans la concurrence entre pays européens, ou une réduction de temps de parcours entre les grands centres suisses influencerait considérablement la fonctionnalité existante. Cette influence s'avère significative lorsque le temps de parcours entre les arrêts du trafic longues distances est réduit de 15 % ou plus et permet de gagner une demi-heure systémique dans la cadence semi-horaire.

² Documentation bases de planification, Berne 2014

2.4.2 Effets considérables sur le territoire : sous-critère « développement des agglomérations, des régions touristiques ou rurales »

Il est difficile d'évaluer l'effet d'une mesure d'infrastructure ferroviaire sur le développement territorial tant le contexte conjoncturel, les intérêts particuliers des investisseurs, les intérêts politiques, les ambitions et l'état d'esprit des propriétaires fonciers jouent un rôle décisif.

Pour autant, on peut partir du principe que la mise en place d'une cadence au quart d'heure durant toute la journée dans le centre d'une agglomération ou d'une cadence à la demi-heure toute la journée dans des régions touristiques d'importance nationale (Haute-Engadine, région de la Jungfrau, Davos/Klosters, Zermatt et lac Majeur) aurait un effet considérable sur le développement territorial.

De même, une réduction de cadence à une liaison horaire, voire moins, ou une fermeture de tronçon ont des effets considérables sur le développement territorial.

2.4.3 Effets considérables sur le territoire : sous-critère « emprise au sol »

Une mesure a des effets considérables sur le territoire lorsqu'elle exige plus de 5 hectares de terrain. Lorsque le périmètre exact concerné n'est pas connu du fait de l'état d'avancement des travaux, sa surface est estimée à partir de valeurs indicatives. Pour une ligne ferroviaire d'une longueur supérieure à 5 km, le critère est donc réalisé.

En règle générale, les aménagements de la capacité de l'infrastructure (par ex. stations de croisement), l'accroissement des prestations (par ex. l'augmentation de la fréquence des trains) ou les petites accélérations ne correspondent pas à ce sous-critère.

2.4.4 Effets considérables sur l'environnement : sous-critère « EIE à plusieurs étapes »

Une mesure a des effets considérables sur l'environnement lorsqu'elle est soumise à une étude d'impact sur l'environnement (EIE) à plusieurs étapes conformément à l'annexe à l'OEIE. Tel est le cas pour les nouvelles lignes de chemin de fer et les nouveaux tronçons. Pour qu'un aménagement soit considéré comme un nouveau tronçon, il faut qu'il soit distant de l'infrastructure préexistante sur une certaine longueur.

2.4.5 Effets considérables sur l'environnement : sous-critère « biens d'importance nationale à protéger »

Une mesure a des effets considérables sur l'environnement lorsqu'elle est soumise à une EIE (coût supérieur à 40 millions de francs) et qu'elle touche considérablement des biens d'importance nationale à protéger. Sont considérés comme des biens d'importance nationale à protéger :

- l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) ;
- les haut marais et marais de transition d'importance nationale ;
- les bas marais d'importance nationale ;
- les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale ;
- les sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (IANB) ;
- les zones alluviales d'importance nationale ;
- les réserves d'oiseaux aquatiques et de migrateurs d'importance nationale ou internationale ;
- les prairies et pâturages secs d'importance nationale ;
- les districts francs fédéraux ;
- les corridors à faune d'importance suprarégionale ;
- l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) ;
- l'inventaire des biens culturels d'importance nationale ;
- les voies de communication historiques de Suisse (IVS) ;
- les parcs d'importance nationale ;

- le Parc national Suisse dans le canton des Grisons ;
- le patrimoine mondial de l'UNESCO ;
- les réserves de biosphère (UNESCO Man and the Biosphere Programme).

Ce sont les cantons, dans le cadre de la collaboration définie par l'art 18 OAT, qui évaluent si les mesures ont des effets considérables sur les biens à protéger qui sont d'importance cantonale et régionale.

2.4.6 Effets considérables sur l'environnement : sous-critère « augmentation des capacités »

Une mesure a des effets considérables sur l'environnement lorsqu'elle augmente de manière considérable la capacité d'une ligne car un tel renforcement des capacités oblige à conclure indirectement à une augmentation des nuisances imposées à l'environnement (par exemple bruit ou risque d'accident majeur). Cette influence s'avère significative lorsque :

- la capacité d'une ligne est renforcée de manière à permettre une augmentation d'au moins 15 % de l'offre de trafic grandes lignes et, par ricochet, une augmentation de la cadence du trafic grandes lignes tout au long de la journée, avec pour conséquence un accroissement du bruit perceptible ;
- la capacité d'une ligne est renforcée de manière à permettre une augmentation d'au moins 15 % de l'offre de trafic marchandises longues distances, avec pour conséquence un accroissement du bruit ou des risques inhérents au transport de marchandises dangereuses.

En règle générale, les mesures d'augmentation des performances telles que les séparations de courant de trafic réalisent ce sous-critère dans la mesure où elles permettent de raccourcir les intervalles entre les trains et donc de renforcer les flux de circulation sur les lignes et, partant, leur capacité. En revanche, les mesures visant une augmentation des performances telles que les élargissements de profil ne le vérifient pas étant donné qu'elles n'ont pas d'impact significatif sur les flux de circulation.

2.5 Besoin important de coordination

En règle générale, les projets porteurs d'un important besoin de coordination avec d'autres planifications fédérales (plans sectoriels et conceptions) se révèlent pertinents pour le plan sectoriel. Pour le plan sectoriel des surfaces d'assolement, une coordination importante est nécessaire à partir d'un besoin de surface de 5 hectares. Si le besoin de surface est moindre, la coordination peut se faire via des mesures compensatoires dans la PAP. Dans tous les cas, les gestionnaires d'infrastructure doivent attester que des alternatives nécessitant moins de surfaces d'assolement ont été examinées puis rejetées en raison d'une pesée des intérêts.

Un besoin de coordination considérable entre la planification fédérale et le plan directeur cantonal ne se fait généralement sentir que lorsque le projet satisfait aux critères de pertinence par rapport au plan sectoriel (cf. ci-dessus). Il n'y a notamment pas de besoin de coordination considérable lorsque l'élimination des divergences (par ex. les discussions portant sur une variante) a lieu sous réserve d'un processus décisionnel politique.

Les différences d'état de la coordination des projets entre les plans sectoriels et les plans directeurs cantonaux ne donnent pas lieu à la reconnaissance d'un besoin de coordination considérable dans la mesure où elles se basent sur des interprétations différentes de l'art. 5, al. 2, de l'OAT ou sur des états de planification différenciés.

Les projets qui ne présentent aucun besoin important de coordination aux yeux des cantons concernés ne font pas partie du plan sectoriel.