

00.073-2

**Message
sur la garantie de la capacité des lignes d'accès sud
à la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)**

du 13 septembre 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le projet d'arrêté fédéral sur la convention bilatérale entre le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication et le Ministère des transports et de la navigation de la République italienne concernant la garantie de la capacité des principales lignes reliant la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (NLFA) au réseau italien à haute performance (RHP).

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

13 septembre 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 2 novembre 1999, les ministres des transports de la Suisse et de l'Italie ont signé à Bâle une convention bilatérale visant à garantir des capacités suffisantes des lignes d'accès sud pour le transit alpin.

Cette convention a pour but de permettre à terme la réalisation de liaisons optimales entre le réseau à haute performance italien (RHP) et les axes ferroviaires alpins du Lœtschberg/Simplon et du Saint-Gothard, qui font partie du réseau transeuropéen de l'Union européenne. En facilitant l'accès aux centres économiques et en réduisant à environ deux heures les temps de parcours des trains de voyageurs entre Milan et les villes de Zurich, Berne et Lausanne, nous améliorerons la qualité des transports.

En signant cette convention, les deux Etats indiquent les lignes directrices qu'ils entendent suivre en matière de planification des infrastructures ferroviaires sans définir précisément quelles doivent être ces mesures. Ces dernières seront mises en place de manière progressive et coordonnée. La capacité et la qualité des lignes concernées seront améliorées au fur et à mesure, selon l'évolution de la demande et de la technique ferroviaire. Un comité directeur coordonnera l'application des mesures prévues par la convention. Sur la base des décisions du comité directeur, les entreprises ferroviaires préciseront les mesures et les mettront en œuvre.

La Suisse et l'Italie entendent ainsi encadrer les mesures en matière d'infrastructure ferroviaire et d'exploitation rationnelle des lignes et définir les projets envisagés de manière contraignante, à court, à moyen et à long termes.

Des mesures ponctuelles et des adaptations de gabarit seront mises en œuvre à court terme. A moyen et à long termes, il est prévu d'optimiser les raccordements avec l'aéroport de Malpensa ainsi que de réaliser des mesures ponctuelles et des améliorations techniques afin d'augmenter la capacité et d'améliorer les temps de parcours sur les axes Lœtschberg/Simplon–Novare et Milan, Saint-Gothard–Milan et Novare. Par ailleurs, une nouvelle ligne sera construite entre Lugano et Milan pour relier la NLFA (Saint-Gothard) au RHP. Enfin, en fonction de l'évolution des besoins du marché, il est prévu de mettre en service des terminaux pour le transport combiné.

Le principe de la territorialité s'appliquera au financement. Le partenariat public-privé sera pris en considération s'il représente un moyen efficace de réaliser les infrastructures. Des aménagements ponctuels destinés à éviter des goulets d'étranglement en Suisse pourront être financés par le fonds pour les grands projets ferroviaires. Le prolongement de la NLFA jusqu'à Milan pourrait être réalisé, entre autres, dans le cadre de la deuxième étape de RAIL 2000 dans le respect du principe de la territorialité.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Point de la situation**

1.1.1 **Situation politique**

La prochaine décennie sera marquée par la réalisation des grands projets ferroviaires. Afin d'appliquer une politique des transports capable de résoudre à long terme les problèmes liés à la mobilité et de garantir un développement durable¹, des infrastructures ferroviaires efficaces et adaptées aux exigences de l'avenir seront construites en Suisse (RAIL 2000, NLFA, raccordements de la Suisse au réseau européen à grande vitesse)². Dans le même but, l'Union européenne (UE)³ réalisera le réseau ferroviaire transeuropéen destiné en particulier au trafic combiné et au transport des voyageurs à grande vitesse⁴.

Poursuivant des objectifs similaires, la Suisse et les pays membres de l'UE qui l'entourent entendent coordonner la planification et la réalisation des infrastructures de transport envisagées⁵. Seule une intégration des projets suisses dans ceux de l'UE permettra d'améliorer de manière efficace les liaisons ferroviaires transalpines entre les villes suisses et les grands centres urbains de l'Europe.

Le principe d'une politique coordonnée des transports est inscrit dans l'Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (accord sur les transports terrestres)⁶, selon lequel les axes ferroviaires alpins de la Suisse ainsi que les voies pour y accéder font clairement partie du réseau transeuropéen des transports⁷.

La planification et la construction coordonnées des voies d'accès internationales font l'objet des conventions bilatérales que la Confédération a élaborées ces dernières années avec l'Allemagne, la France et l'Italie. Celle qui a été conclue avec l'Allemagne sur les voies d'accès nord à la NLFA est entrée en vigueur en 1998⁸; celle qui a été élaborée avec la France a été signée le 5 novembre 1999 à Genève.

Lors d'une rencontre à Gênes en 1996, les ministres italien et suisse des transports ont exprimé l'intention de planifier de concert les infrastructures ferroviaires. Auparavant, les principales entreprises ferroviaires avaient mené des pourparlers en vue

¹ Ces principes découlent des art. 84 (transit alpin) et 73 (développement durable) de la Constitution fédérale.

² Les grands projets ferroviaires sont énumérés à l'art. 196, 3. (dispositions transitoires relatives à l'art 87 (transports), point 1, de la Constitution).

³ Au sujet de l'utilisation du terme UE, voir la première note de bas de page du message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE du 23 juin 1999; FF **1999** 5440.

⁴ Décision 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen des transports.

⁵ Cf. le chap. Objectifs dans la partie générale du message FTP (96.059); FF **1996** IV 648.

⁶ FF **1999** 6266

⁷ Art. 33 et 34 de l'Accord sur les transports terrestres.

⁸ La convention avec la République fédérale d'Allemagne est entrée en vigueur le 2 juin 1998. Message et convention dans RO **2000** 1831; FF **1996** III 392).

de renforcer leur collaboration dans le domaine des infrastructures⁹. Le groupe de travail compétent a achevé son mandat par la signature de la présente convention, le 2 novembre 1999, à Bâle.

1.1.2 Situation juridique

L'art. 6 et l'annexe 4 de l'Accord entre la Communauté économique européenne et la Suisse sur le transport de marchandises par route et par rail (accord sur le transit)¹⁰ décrivent les mesures d'infrastructure et de planification à réaliser à l'intérieur de la Communauté et, en particulier, en Allemagne et en Italie. Ces dispositions complètent l'art. 5 et l'annexe 2 du même accord, selon lesquels la Suisse s'engage à mettre en place une série de mesures d'infrastructure, dont la construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). Ces engagements sont confirmés à l'art. 34 de l'accord CH-UE sur les transports terrestres.

Les mesures à court terme (corridor de feroutage) sont quant à elles précisées dans l'Accord entre le Ministre des transports de la République fédérale d'Allemagne, le Chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie ainsi que le Ministre des transports de la République italienne, concernant l'amélioration du transport combiné Rail/route des marchandises à travers les Alpes suisses (accord trilatéral)¹¹.

1.2 Contexte

1.2.1 Politique coordonnée des infrastructures avec l'Italie

La convention bilatérale conclue entre le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication et le Ministère des transports et de la navigation de la République italienne concernant la garantie de la capacité des principales lignes reliant la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (NLFA) au réseau italien à haute performance définit les modalités d'une politique coordonnée des infrastructures entre les deux pays.

En renforçant la coordination des infrastructures sur les lignes d'accès au sud de la NLFA, la convention répond à l'objectif d'intégrer les projets ferroviaires suisses dans le programme de développement du Réseau Transeuropéen de Transport (RTE). Elle contribue ainsi à transférer le trafic de marchandises de la route au rail à l'échelle européenne. Elle poursuit la *Politique coordonnée des transports* définie dans l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et la Communauté européenne¹².

La convention vise également à créer les conditions propices à un trafic ferroviaire performant, à assurer des capacités suffisantes pour le transit, à mettre en place les conditions-cadres permettant aux organismes ferroviaires de développer une offre

⁹ Les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) et les Ferrovie dello Stato (FS) ont adopté, le 13 septembre 1995, une déclaration d'intention sur la planification des mesures relatives aux lignes reliant les deux réseaux.

¹⁰ Accord sur le transit du 2 mai 1992 (RS **0740.71**).

¹¹ Accord trilatéral du 3 décembre 1991 (RS **0.740.79**; RO **1993** 1231).

¹² En particulier les art. 30 à 36 de l'accord sur les transports terrestres.

attractive et compétitive dans le transport transalpin international des voyageurs et des marchandises et d'assurer la synchronisation des systèmes cadencés en vue de contribuer au délestage des routes.

La convention définit le cadre d'action et de compétences concernant les mesures, conçues sous forme de modules, en matière d'infrastructure ferroviaire, d'exploitation rationnelle des lignes et d'interopérabilité du matériel roulant.

Les tunnels de base du Loetschberg, du Saint-Gothard, du Monte Ceneri et du Zimmerberg/ Hirzel augmenteront la capacité ferroviaire à travers les Alpes. Cependant, seul l'aménagement des lignes au sud des tunnels et leur intégration optimale dans le réseau ferroviaire italien permettront de créer les conditions-cadres pour transférer le transit des marchandises à travers les Alpes de la route au rail et d'appliquer ainsi l'article constitutionnel sur la protection des Alpes¹³.

1.2.2 Plans des voies de communication italiennes dans le contexte du réseau transeuropéen de l'Union européenne

Parmi les projets prioritaires du Réseau Transeuropéen de Transport (RTE), il convient de citer:

- la ligne à grande vitesse/transport combiné Nord–Sud sur l'axe du Brenner Vérone–Munich;
- la ligne à grande vitesse/transport combiné France–Italie: Lyon–Turin;
- l'aéroport de Malpensa (Milan).

Alors que les deux premiers projets sont encore au stade des études de faisabilité et de montages financiers, l'aéroport de Malpensa (1^{re} phase) a été ouvert en octobre 1998.

Le réseau RTE est complété par des maillons-clé, à savoir des sections essentielles pour la cohérence et la continuité du réseau et méritant un traitement prioritaire. L'axe Milan–Bâle (par le Saint-Gothard et le Loetschberg) constitue l'un de ces maillons-clé.

1.3 Négociations et études relatives à la convention

1.3.1 Composition et mandats du groupe de travail

Le 22 novembre 1996, le ministre italien des transports et de la navigation de l'époque, M. Claudio Burlando, et le chef du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, M. Moritz Leuenberger, ont institué un groupe de travail italo-suisse et l'ont chargé:

¹³ Art. 84 Constitution

- d'examiner les mesures nécessaires pour garantir à court, à moyen et à long termes la capacité des lignes d'accès sud à la NLFA et sa liaison avec le réseau italien à haute performance;
- de préparer une convention bilatérale en la matière.

Outre les représentants du Ministère italien des transports et de la navigation et de l'Office fédéral des transports, ce groupe comprenait aussi des représentants des Ferrovie dello Stato S.p.A., des Chemins de fer fédéraux S.A. et du BLS Lötschbergbahn S.A.

Le groupe de travail bilatéral a préparé un projet de convention bilatérale, en gardant à l'esprit l'approche et la structure retenues par la Suisse et l'Allemagne dans la convention conclue par le chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie et par le ministre des transports de la République fédérale d'Allemagne relative à la garantie de la capacité de l'accès nord à la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes.

1.3.2 Etude sur le développement des capacités des infrastructures

Un sous-groupe de travail ad hoc, composé d'experts italiens et d'experts suisses, a été formé pour coordonner les grandes lignes de la planification entre les deux Etats. Il a évalué le développement des capacités des infrastructures ferroviaires entre la Suisse et l'Italie. Celles-ci devront pouvoir garantir l'écoulement du trafic de transit à travers les Alpes, à moyen et à long termes.

Dans une première étape, il a calculé, sur la base d'une prévision du trafic, le nombre de trains qui circuleront. Cette prévision repose sur des hypothèses concernant la future politique des transports et de l'infrastructure¹⁴.

Dans une deuxième étape, il a calculé les capacités des lignes concernées.

La comparaison effectuée dans l'étape suivante entre la capacité et le nombre prévu de trains révèle les endroits où les capacités risqueront d'être insuffisantes, compte tenu d'une infrastructure de transport inchangée. Ensuite, il a calculé le futur nombre des trains en circulation sur la base d'une infrastructure de transport améliorée¹⁵.

Enfin, le sous-groupe a présenté diverses mesures d'infrastructure nécessaires pour faire circuler le nombre de trains attendu en fonction de la prévision du trafic escompté à moyen et à long termes. Comme la limite de capacité d'une ligne n'est pas une donnée fixe, il a estimé que celle-ci sera épuisée lorsque le nombre des trains qui devront circuler par jour dépassera de plus de 10 % la capacité maximale attestée.

¹⁴ Concernant les trafics voyageurs et marchandises, le document se fonde sur «L'étude sur l'évolution du trafic transalpin (marchandises et voyageurs) – horizon 2010» de 1998, réalisée par les bureaux d'études Prognos SA, Regional Consulting (HERRY) et ISIS à la demande de la Commission européenne (Direction générale des transports DG VII). Les données relatives à la demande de transport ont été extrapolées pour l'année 2015, compte tenu des taux de croissance annuels suivants:

- trafic voyageurs: 1 % par an
- trafic marchandises: 2 % par an

¹⁵ Construction des NLFA et de ses voies d'accès.

1.3.3 Etudes conjointes sur le transport combiné

Le sous-groupe technique «corridor de ferroutage» comprenait des experts des ministères des transports et des entreprises ferroviaires des deux pays. Il a traité les questions concernant les possibilités, à court et à long termes, de mettre sur pied une autoroute roulante Allemagne–Simplon–Italie (trafic combiné accompagné). Il a élaboré les données fondamentales relatives au potentiel infrastructurel disponible pour le trafic combiné non accompagné et l’autoroute roulante traversant les Alpes en direction du nord de l’Italie.

1.4 Implication des cantons

La présente convention bilatérale revêt une grande importance pour les cantons situés à la frontière avec l’Italie et le long des grands axes ferroviaires transalpins. Pendant les pourparlers avec l’Italie, les représentants du Canton du Valais et du Canton du Tessin ont été régulièrement informés des développements et ont pu en discuter au sein d’un groupe de contact avec l’Office fédéral des transports.

Les deux cantons consultés soutiennent le projet de convention.

2 Partie spéciale

2.1 Contenu de la convention

La convention bilatérale conclue entre l’Italie et la Suisse comprend, outre le préambule, dix articles et trois annexes faisant partie intégrante de la convention.

2.2 Préambule

Le préambule de la convention définit un programme d’objectifs dans l’intention d’exploiter de façon optimale les infrastructures ferroviaires suisses et italiennes pour instaurer des conditions de base favorables au transfert du transit à travers les Alpes de la route au rail.

Il met aussi l’accent sur la collaboration entre les organismes ferroviaires, qui sont invités à offrir un transport de marchandises plus attrayant et plus compétitif et un transport voyageurs à longue distance plus rapide, synchronisé et cadencé.

La protection de l’environnement et le raccordement des régions économiques importantes constituent autant d’éléments pris en compte par les parties contractantes dans l’élaboration de la convention.

2.3 Objectifs de la convention

La convention bilatérale constitue la base nécessaire à la coordination à courte, moyenne et longue échéances, à la planification et à la construction des infrastruc-

tures ferroviaires performantes permettant de garantir la capacité et d'améliorer la qualité du transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs entre la Suisse et l'Italie.

Elle a pour objectif d'éviter les goulets d'étranglement sur les réseaux ferroviaires des deux pays et les carences de capacité des centres de transbordement des marchandises. Du point de vue qualitatif, elle vise d'une part à assurer un raccordement entre la NLFA et le réseau ferroviaire transeuropéen au sud des Alpes et, d'autre part, à optimiser les raccordements avec les autres infrastructures du réseau transeuropéen de transport comme l'aéroport de Malpensa, les terminaux pour le transport combiné et, indirectement, le port de Gênes, en réduisant la durée des trajets entre les grands centres économiques.

Conformément à l'art. 1, les mesures permettant de réaliser ces objectifs porteront sur l'infrastructure ferroviaire, l'exploitation rationnelle des lignes et l'interopérabilité du matériel roulant.

2.4 Régions concernées

L'art. 2 complété par l'annexe 1 mentionne les régions italiennes et les régions suisses qui font l'objet de liaisons ferroviaires prises en compte dans le cadre de la convention.

2.5 Performances envisagées par les parties contractantes

L'art. 3 et l'annexe 2 décrivent les performances envisagées par les parties contractantes sur le plan des infrastructures (normes techniques), des terminaux (normes d'aménagement) et des paramètres de qualité (temps de parcours). Dans le cadre du développement progressif et coordonné des capacités, les transports publics interrégionaux transfrontaliers devront être pris en compte.

2.6 Mesures

Comme nous l'avons déjà relevé, la convention a pour but premier de définir les modalités d'une politique coordonnée des infrastructures entre la Suisse et l'Italie et non de préciser le détail des mesures d'amélioration du réseau ferroviaire ou du matériel roulant à mettre en œuvre dans les deux pays. S'agissant des mesures proprement dites, cette convention donnera toutefois aux deux parties les principales orientations à suivre.

2.6.1 Aménagement des axes existants et lignes nouvelles

Ces mesures sont énumérées à l'art. 4 de la convention. Elles seront réalisées à court terme en quatre ou six années, c'est-à-dire avant l'ouverture d'un tunnel de base de la NLFA, et à moyen et à long termes, après l'ouverture des tunnels de base de la NLFA, en fonction des besoins.

A court terme, le développement de l'axe du Simplon en Italie, déjà convenu dans l'accord de transit de 1992¹⁶, sera terminé ces prochaines années. Il s'agira notamment d'agrandir le profil d'espace libre en vue du transport des camions ayant une hauteur aux angles de 4 m et d'électrifier la ligne Domodossola–Borgomanero–Novare. Ces travaux sont terminés du côté suisse et seront achevés prochainement du côté italien.

Par ailleurs, les mesures ponctuelles à court terme, précitées, visent à augmenter le profil d'espace libre sur l'axe du Simplon (tronçon Arona–Premosello) en vue du transport des conteneurs hors-cotes (high-cube containers). Sur l'axe du Saint-Gothard, on élargira à court terme le profil d'espace libre de la ligne de Luino (tronçon Luino–Sesto Calende) en vue du transport des conteneurs hors-cotes. De plus, cette ligne sera reliée à l'axe du Simplon près de Sesto Calende.

Actuellement, plusieurs études sont en cours au sujet de l'amélioration, à moyen et à long termes, du réseau transfrontalier. Parmi ces études, mentionnons celle qui est menée par le Canton du Tessin, la Région Lombardie et les entreprises de chemin de fer et portant sur une éventuelle réhabilitation de la ligne Mendrisio–Varese. L'art. 4 de la convention mentionne les trois objectifs principaux des constructions. Il s'agira d'abord d'améliorer le raccordement de l'aéroport de Malpensa aux axes du Saint-Gothard et du Simplon. Ensuite, le réseau devra disposer de suffisamment de capacités pour qu'on puisse écouler le trafic escompté et réduire progressivement la durée des parcours entre Berne/Lausanne/Zurich et Milan pour qu'elle puisse avoisiner les deux heures environ, l'accent étant mis sur des correspondances optimales dans les gares de jonction. Enfin, une nouvelle ligne devra garantir le raccordement de la NLFA au réseau italien à haute performance.

En Suisse, cette extension sera rendue possible grâce au fonds pour le financement des transports publics (FTP). Le 29 novembre 1998, le peuple suisse a approuvé par 63,5 % des voix la modernisation du réseau ferré national en adoptant l'arrêté fédéral sur la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics. S'agissant du trafic nord-sud, il convient notamment de mentionner le percement des tunnels de base au Monte Ceneri, au Saint-Gothard, au Loetschberg et au Zimmerberg/Hirzel, ainsi que d'autres mesures ponctuelles (NLFA et RAIL 2000). Comme ces mesures sont déjà décidées et, en partie, en cours de réalisation, elles n'ont pas été inscrites dans la convention.

L'Italie prendra des mesures pour délester les tronçons des axes du Saint-Gothard (Monza–Milan) et du Simplon (Gallarate–Rho–Milan). Des mesures concrètes ne sont pas encore définies. Il est prévu de combiner de manière optimale les constructions d'infrastructure et les améliorations techniques. Dans le même temps, les liaisons principales du réseau ferroviaire du nord de l'Italie seront aménagées pour permettre le passage des trains marchandises selon l'AGTC¹⁷.

Enfin, une nouvelle ligne reliera la NLFA au réseau italien à haute performance. Son tracé n'a pas encore été défini avec précision. Elle partira cependant du tunnel de base du Monte-Ceneri pour atteindre le sud par Chiasso–Côme ou Varèse et déboucher à l'ouest de Rho sur la future ligne à haute performance Turin–Milan.

¹⁶ Cf. message relatif à l'accord sur le transit et l'accord trilatéral; FF 1992 III 1001.

¹⁷ Accord européen sur les grandes lignes internationales de transport combiné et les installations connexes (AGTC), signé le 1^{er} février 1991, à Genève (92.048). Il est entré en vigueur pour la Suisse le 20 octobre 1993 (RO 1993 2838).

2.6.2 Terminaux

Vu l'article constitutionnel sur la protection des Alpes¹⁸, la Suisse est tenue de transférer sur le rail une grande partie du trafic routier lourd traversant les Alpes. Pour qu'elle réalise ce transfert, il faut que les capacités des terminaux italiens soient suffisantes.

En principe, il appartient aux Etats de planifier les terminaux. La première tâche de la Suisse et de l'Italie consiste à définir les conditions-cadres de la construction et de l'extension des installations de transbordement. A ce titre, il n'est pas absolument nécessaire de fixer les sites. Ceux-ci seront déterminés en fonction du volume du trafic et selon les besoins de l'industrie des transports. Quant au principe, la Suisse souscrit à la construction de terminaux par des investisseurs privés.

Après l'ouverture du corridor de feroutage du Simplon, le terminal de Novare sera mis en service à court terme pour l'autoroute roulante. L'art. 4 de la convention prévoit que l'aménagement des terminaux au sud des Alpes, en particulier en Italie du nord, et la construction de nouvelles installations soient réalisés progressivement et compte tenu de l'évolution de la demande du trafic marchandises transfrontalier.

2.7 Collaboration des entreprises ferroviaires

La présente convention n'est qu'un accord de planification ferroviaire intergouvernemental. Comme le relève l'art. 5, c'est aux organismes ferroviaires, notamment aux CFF, aux FS et au BLS, de mettre en œuvre (avec l'aide des gouvernements) les mesures d'ordre technique planifiées dans le présent document international.

2.8 Financement

En matière de financement, les parties contractantes ont retenu le principe de la territorialité. Le partenariat public/privé n'est pas exclu (art. 6). Les mesures à moyen et à long termes mentionnées dans la convention pour la Suisse pourront être éventuellement réalisées et financées dans le cadre de la deuxième étape de RAIL 2000¹⁹. L'aménagement des accès au sud à la NLFA sera ainsi mis sur le même plan que l'amélioration éventuelle de l'accès au nord avec une nouvelle traversée du Jura, qui serait également financée par des fonds destinés à la 2^e étape de RAIL 2000. Les solutions de rechange ou les compléments seraient un financement octroyé dans le cadre du nouveau crédit d'ensemble pour la réalisation de la NLFA (crédit d'objet pour les aménagements de lignes sur le reste du réseau) destiné à des investissements locaux dans le réseau existant, ou dans le cadre d'une future convention sur les prestations ou d'un arrêté sur le financement avec plafond de dépenses entre la Confédération et les constructeurs des infrastructures, ces options étant soumises à la procédure normale de décision par le Parlement²⁰. L'attestation du besoin sera en tout cas indispensable pour la réalisation.

¹⁸ Art. 84 et 196, 1^{re} disposition transitoire relative à l'art. 84 Constitution.

¹⁹ Ch. 232.42 du message du 26 juin concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics; FF 1996 IV 712.

²⁰ Cf. art. 8^{bis} et art. 9 de l'arrêté sur le transit alpin (RS 741.104).

2.9 Collaboration entre les parties contractantes

L'harmonisation des paramètres techniques du trafic ferroviaire international, la coordination et l'exploitation des lignes, l'accès au marché ferroviaire, le développement du transport combiné ou encore les mesures destinées à faciliter le passage de la frontière dans le trafic ferroviaire international sont autant d'éléments sur lesquels les parties contractantes s'engagent à collaborer (art. 7 et annexe 4).

2.10 Concession du Simplon

L'art. 8 constitue un *pactum de negociando* sur le futur régime juridique de la «Concession du Simplon», qui arrive à échéance à la fin mai 2005. Des négociations à ce sujet pourront commencer au plus tôt le 1^{er} juin 2000, afin que l'actuelle réglementation du Simplon puisse être remplacée dans les délais. Des entretiens exploratoires sont prévus.

2.11 Procédure de concrétisation des mesures mentionnées dans la convention bilatérale

Conformément à l'art. 9, un comité directeur sera chargé de traiter les questions relatives à l'application de la convention. Dans son principe, ce comité sera l'équivalent du comité directeur figurant dans la convention germano-suisse sur les lignes d'accès nord et du comité de pilotage défini dans la convention franco-suisse portant sur le raccordement de la Suisse occidentale au réseau ferroviaire français à grande vitesse.

Ce comité devra élaborer un programme d'exécution des mesures contenues dans la convention et ses annexes ainsi que les modalités de leur financement. Cette forme d'organisation permettra de mettre en œuvre une planification permanente.

Le comité directeur sera composé de représentants des deux ministères des transports. Des représentants des entreprises ferroviaires pourront y être adjoints en cas de besoin. Il est prévu que chaque Etat crée un groupe de travail pour assurer le contact avec les régions concernées.

Le comité directeur aura pour mandat d'analyser tous les cinq ans les annexes à la convention dès 2005, et de soumettre aux ministères des transports les éventuelles propositions de changement. Les ministres des transports auront la compétence d'approuver les modifications des annexes, de telle sorte que ces ajustements ne seront plus soumis au processus d'approbation et de ratification par les parlements nationaux.

Les cantons seront informés régulièrement et complètement des activités du comité directeur. Ils seront en particulier mis au courant de la tenue et de l'ordre du jour des séances dudit comité.

2.12 Validité de la convention

L'art. 10 précise les modalités de l'entrée en vigueur et stipule que la convention sera valable jusqu'à la fin 2020 sans possibilité de dénonciation. Par la suite, la convention sera prolongée tacitement et pourra être dénoncée à l'échéance d'une année civile.

3 Conséquences

3.1 Pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

3.1.1.1 Généralités

La convention en soi n'a guère de conséquences directes sur les finances de la Confédération. Elle représente surtout une base solide pour la planification coordonnée des infrastructures ferroviaires.

Le principe de la territorialité s'applique fondamentalement aux mesures convenues. La Suisse ne doit donc financer des mesures que sur son territoire.

3.1.1.2 Raccordement de la NLFA au réseau italien à haute performance

Le raccordement de la NLFA au réseau ferroviaire italien à haute performance, et donc le prolongement de cette ligne jusqu'à Milan, sont dans l'intérêt de la Suisse. Leur réalisation n'est pas spécifiée dans les planifications actuelles, car elle dépend aussi du calendrier de réalisation de la ligne à haute performance Turin-Milan. Cette infrastructure pourrait pourtant être nécessaire pour des raisons de capacité ou de qualité. La section située sur le territoire suisse pourrait dans ce cas être réalisée dans le cadre des modalités de financement évoquées au ch. 28.

3.1.1.3 Mesures ponctuelles sur le réseau suisse

Pour éliminer les goulets d'étranglement ponctuels qui pourront apparaître sur le réseau ferroviaire suisse ou pour installer des signaux avancés permettant les vitesses plus élevées des trains à caisses inclinables, il sera possible d'utiliser des fonds du crédit pour la deuxième étape de RAIL 2000 ou de la NLFA, ou, pour de plus petits projets, de soumettre ces derniers à de futures conventions sur les prestations assorties d'un plafond de dépenses, passées entre la Confédération et les entreprises de chemin de fer.

3.1.1.4 Terminaux de ferroutage

La Confédération prévoit d'encourager la construction de terminaux. Le Parlement a approuvé un tel principe dans le train des mesures d'accompagnement de l'accord bilatéral sur les transports terrestres entre la Suisse et l'Union européenne, en parti-

culier en augmentant les crédits prévus pour les programmes pluriannuels. La contribution financière suisse sera affectée uniquement à des installations de transbordement qui rempliront des critères clairement définis quant à leur accessibilité, à leur efficacité et à leur utilité pour la Suisse. Voilà pourquoi la Suisse n'exclut pas de contribuer à l'amélioration des terminaux de ferroutage existants ou à la création de nouveaux terminaux en Italie.

3.1.1.5 Effets socio-économiques

Il ne fait guère de doute que l'amélioration des liaisons ferroviaires entre la Suisse et l'Italie, tant du point de vue de l'infrastructure que de l'exploitation, aura des retombées économiques positives sur notre économie nationale (trafic commercial, tourisme). L'amélioration de l'offre devrait permettre d'augmenter substantiellement le nombre de voyageurs transportés, cette augmentation résultant à la fois du trafic induit et du transfert opéré à partir d'autres modes de transport (trafic routier, trafic aérien). Il n'est pourtant pas possible de chiffrer exactement ces effets puisque le programme de construction concret n'est pas encore décidé.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La convention n'a aucun effet sur l'effectif du personnel. L'Office fédéral des transports dispose des ressources indispensables à la mise en œuvre de la convention dans le cadre du comité directeur et de la concrétisation des mesures.

3.1.3 Suite des travaux

Une fois la convention ratifiée par les Chambres, le comité directeur entamera les travaux devant permettre la mise en œuvre des dispositions contenues dans ladite convention. Les deux parties porteront une attention particulière à l'art. 8 de la convention bilatérale qui stipule qu'au 1^{er} juin 2000 des négociations ou de premiers entretiens pourront commencer afin de déterminer l'avenir de la concession du Simplon.

3.2 Pour les cantons

3.2.1 Conséquences financières

Les cantons ne devant pas participer au financement des ouvrages de raccordement au sud des NLFA, ils n'auront pas de charges financières supplémentaires à supporter.

3.2.2 Suite des travaux

Les cantons concernés seront dûment consultés dans le cadre des procédures normales. Le groupe de contact institué par l'Office fédéral des transports informera

régulièrement les cantons concernés des développements des travaux au sein du comité directeur mentionné à l'art. 9 de la convention.

Comme dans le cas du prolongement de l'axe du Saint-Gothard de Lugano jusqu'à Milan, le comité directeur pourra instituer un groupe d'accompagnement d'un ou de plusieurs projets, composé aussi de représentants des cantons suisses et des régions italiennes concernés.

3.3 Aménagement du territoire et environnement

S'agissant des répercussions de la planification et de son caractère obligatoire pour les projets subséquents et annexes, nous vous renvoyons aux données du plan sectoriel d'AlpTransit du 15 mars 1999. La convention bilatérale ne pose pas de nouvelles exigences à l'aménagement du territoire et les objectifs des plans directeurs cantonaux ne sont pas modifiés. Le choix du corridor pour le tracé de la nouvelle ligne reliant la NLFA au réseau italien à grande vitesse (Lugano–Milan) revêt une importance considérable. Cette décision sera prise à une date ultérieure.

Les effets sur l'environnement sont présentés dans le rapport sur le projet de RAIL 2000 et dans le message sur la NLFA. Ces explications gardent toute leur validité. Les principaux effets positifs sont liés au transfert du trafic routier et aérien vers le rail, qui sera provoqué par l'attrait accru du chemin de fer. En revanche, la construction de nouveaux tronçons et le trafic supplémentaire porteront atteinte au paysage, à la nature et à l'environnement.

Il ne fait pas de doute que les projets d'aménagement et de construction pourront entraîner des inconvénients pour les riverains pendant la construction et l'exploitation. Mais l'avantage écologique du rail sera maintenu, car les normes environnementales seront respectées lors de la planification, de la réalisation et de l'exploitation. Les questions inhérentes à la protection de l'environnement, telles qu'elles figurent dans les intentions de planification inscrites dans la convention bilatérale, seront traitées lors des travaux de planification axés sur les projets. Ainsi, dans les études sur la nouvelle ligne Lugano–Milan, une attention particulière sera accordée à l'impact sur l'environnement et, notamment, aux problèmes suscités par la traversée du lac de Lugano.

4 Programme de la législature

La présente convention relie les NLFA au réseau ferroviaire transeuropéen et en particulier au réseau à haute performance et elle contribue à mettre en œuvre l'article constitutionnel sur la protection des Alpes; elle correspond donc à l'objectif numéro 7 (R 15) du Conseil fédéral pour la législature 1999–2003.

5 Rapport avec le droit européen

La convention est en conformité avec le droit européen. L'art. 7, ch. 1, al. c, renvoie aux dispositions en matière d'accès au réseau définies dans l'art. 24 et annexe 1, al. 4, de l'Accord sur les transports terrestres conclu entre la Suisse et l'UE. Le ch.

112 ci-dessus a déjà fait état des rapports de la convention avec d'autres instruments de droit international.

6 Bases légales

La compétence qu'a la Confédération de conclure la convention bilatérale entre la Confédération suisse et la République italienne concernant la garantie de la capacité des principales lignes reliant la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (NLFA) au réseau italien à haute performance (RHP) résulte de l'art. 54 de la Constitution. La convention doit être approuvée par les Chambres conformément à l'art. 166, al. 2, de la Constitution.

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution, les traités internationaux sont soumis au référendum facultatif lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et non dénonçables, qu'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qu'ils entraînent une unification multilatérale du droit. Comme nous l'avons indiqué dans l'art. 10, la convention n'est valable que jusqu'en 2020. En outre, elle n'entraînera pas d'adhésion à une organisation internationale.

La convention ne vise pas à uniformiser le droit sur une base multilatérale, mais à réglementer les buts de la planification avec la République italienne pour garantir la capacité nécessaire du transport ferroviaire international de voyageurs et de marchandises entre la Suisse et l'Italie. L'arrêté fédéral qui la concerne ne sera donc pas sujet au référendum .

Accès sud à la NLFA

Vue d'ensemble du réseau des lignes et des mesures prises en considération

