BPUK DTAP DCPA

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication
DETEC
OFROU

rene.sutter@astra.admin.ch (als Word & PDF)

Berne, le 16 juin 2017

Prise de position de la DTAP: révision partielle de l'ordonnance relative à une redevance sur le trafic des poids lourd, de l'ordonnance sur les routes nationales, de l'ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier et l'ordonnance concernant les routes de grand transit

Madame la Présidente de la Confédération,
Monsieur le Directeur,
Madame, Monsieur,

Le 22 mars 2017, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a lancé une procédure de consultation sur la modification des ordonnances mentionnées en titre. La Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) exprime ses remerciements pour la possibilité de prendre position. La présente prise de position a été adoptée par le comité de la DTAP lors de sa réunion du 9 juin 2017.

Remarques préliminaires: le FORTA

La DTAP salue expressément l'approbation du projet FORTA par le peuple et les cantons le 12 février 2017. La DTAP s'était prononcée en faveur de la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) pour les quatre raisons suivantes: **premièrement**, le FORTA garantit le financement des routes nationales et des projets d'agglomération; en tant que fonds à durée indéterminé, il est ancré au niveau constitutionnel et met sur un pied d'égalité le rail (fonds d'infrastructure ferroviaire) et la route. **Deuxièmement**, grâce au FORTA, nous continuerons de circuler à l'avenir sur des routes nationales modernes, qui permettront de desservir encore mieux toute la Suisse et qui seront développées aux points névralgiques. **Troisièmement**, une partie des dépenses relatives au FORTA est réservée aux villes et aux agglomérations, où se déroulent 70% du trafic. Des solutions de circulation sur mesure sont requises dans les zones urbaines, puisqu'elles n'offrent souvent pas l'espace nécessaire à de nouvelles routes. Les projets d'agglomération permettent de réaliser les aménagements qui obtiennent le meilleur effet au meilleur prix, que ce soit pour le trafic routier, les TP ou pour la circulation piétonne et cycliste. **Quatrièmement**, le FORTA permet d'étendre le réseau des routes nationales: grâce à des aménagements et au transfert de près de 400 kilomètres de routes cantonales dans le réseau des routes nationales. Tous les cantons et donc également les régions de montagnes et les régions périphériques seront ainsi raccordés au réseau des routes nationales.

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP
Maison des cantons
Speichergasse 6
Case postale, 3001 Berne
Tél 031 320 16 90
Fax 031 320 16 98
info@dtap.ch
www.dtap.ch

Dans ce sens, la DTAP salue en principe également les adaptations nécessaires dans le sillage du «oui» au FORTA. La DTAP remercie l'OFROU pour les travaux préparatoires circonspects accomplis.

Les requêtes consolidées de la DTAP concernant les modifications proposées de l'ordonnance sur les routes nationales et de l'ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier sont détaillées ci-après.

Ordonnance sur les routes nationales

Aires de repos
L'art. 7, al. 1 adapté de l'ordonnance sur les routes nationales (ORN) dispose: «Sur les aires de repos, l'OFROU peut autoriser les installations de distribution d'autres sources de propulsion, comme les stations de recharge rapide (…).» La DTAP accueille favorablement le fait que des installations de distribution d'autres carburants ou d'autres sources de propulsion soient désormais aussi prévues sur les aires de repos, dont la Confédération est responsable, contrairement aux aires de ravitaillement. La mobilité est en pleine mutation, les stations de recharge rapide connaîtront, selon toute attente, une augmentation considérable de la demande. En ce sens, la DTAP demande à la Confédération de renoncer à la formulation «peut» et d'équiper les aires de repos de stations de recharge rapide dans un délai raisonnable, restant à définir (pour autant que les raccordements correspondants soient disponibles).

PROPOSITION I
Art. 7, al. 1 ORN:
Sur les aires de repos, l'OFROU ~~peut~~ **autorise** les installations de distribution d'autres sources de propulsion, comme les stations de recharge rapide, **pour autant qu'elles soient conformes aux exigences techniques de l'OFROU. Des autorisations peuvent en outre être accordées pour** ~~ou~~ les installations destinées au ravitaillement ou à la restauration, telles que les kiosques, camions-magasins ou stands de vente**, pour autant que les cantons qui ont un droit de regard donnent leur approbation**. (…)

Stations de recharge rapide
Dans l'optique de la DTAP, les stations de recharge rapide doivent en outre reposer sur un système non propriétaire, techniquement ouvert.

PROPOSITION II
Art. 7, al. 7 ORN:
L'OFROU édicte des prescriptions relatives aux caractéristiques techniques des installations de distribution d'autres sources de propulsion. Il se fonde à cet effet sur les installations usuelles **et encourage et privilégie les systèmes non propriétaires**.

Droit de regard des cantons d'implantation des aires de ravitaillement voisines
Avec l'adaptation de l'ORN, des installations destinées au ravitaillement ou à la restauration non mobiles peuvent désormais aussi être exploitées sur les aires de repos «dans des cas justifiés». Les aires de repos devraient ainsi se rapprocher des aires de ravitaillement dont la responsabilité incombe aux cantons. Cette adaptation doit en principe être approuvée, mais ne doit pas déboucher sur une concurrence inappropriée des aires de ravitaillement voisines, les cantons et les exploitants privés ayant déjà beaucoup investi dans ces dernières. Pour cette raison, la DTAP exige qu'un droit de regard soit accordé aux cantons d'implantation des aires de ravitaillement voisines.

PROPOSITION III
Art. 7, al. 3 ORN:
Avant de délivrer ou de renouveler une autorisation pour une installation destinée au ravitaillement ou à la restauration, les cantons d'implantation des aires de ravitaillement voisines situées dix kilomètres au plus avant ou après l'aire de repos en question **doivent donner leur approbation**.

Plans cantonaux de gestion du trafic
Avec l'adaptation de l'annexe 3 ORN, des routes secondaires par rapport au réseau des routes nationales sont intégrées dans la liste. Il y a ainsi un risque d'empiéter sur la souveraineté cantonale, puisque l'art. 52 ORN correspondant dispose que la Confédération peut contraindre les cantons à établir, au besoin, des «plans cantonaux de gestion du trafic». Aux termes de l'art. 52 ORN, les cantons doivent dresser des plans de gestion du trafic «selon les instructions de l'OFROU» et les lui soumettre «pour approbation». Pour finir, les cantons doivent «mettre en œuvre les mesures prévues dans les plans de gestion du trafic approuvés par l'OFROU».

Même s'il est nécessaire d'harmoniser les mesures de gestion du trafic entre le canton et la Confédération, il est peu probable que la Confédération puisse, au besoin, «contraindre» les cantons par le biais de l'ORN de prendre des mesures qui pourraient ne pas être dans l'intérêt du canton. On peut en outre se demander si la Confédération participe aux coûts des mesures dans le cas de plans cantonaux de gestion du trafic «ordonnés».

PROPOSITION IV
L'**art. 52, al. 3 ORN** doit être complété par analogie:
La Confédération (OFROU) informe constamment les cantons des plans nationaux de gestion du trafic et annonce rapidement le besoin de plans cantonaux de gestion du trafic. L'élaboration des plans cantonaux de gestion du trafic s'effectue dans le respect des intérêts cantonaux. La Confédération peut contribuer à l'élaboration des plans cantonaux de gestion du trafic et à leur mise en œuvre.

Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier

Mécanisme de compensation
En 2020, 400 kilomètres de routes cantonales seront transférés dans le réseau des routes nationales. Une compensation de la part des cantons est due à cet effet. L'OFROU et la DTAP se sont déjà mis d'accord sur le montant de cette compensation ainsi que sur un mécanisme de compensation en cascade en amont du projet FORTA. La DTAP est favorable au mécanisme de compensation convenu avec l'OFROU.

Villes et agglomérations ayant droit aux contributions
La DTAP salue en principe l'extension de la liste des communes susceptibles de recevoir des contributions des projets d'agglomération (annexe 4 OUMin). Le fait que tous les chefs-lieux des cantons aient dorénavant droit à une compensation favorise en outre la cohésion. Parallèlement, on a fort malheureusement omis de répliquer intégralement l'état des discussions du groupe de travail «Villes et agglomérations ayant droit aux contributions» dans l'OUMin et les travaux du groupe n'ont pas été finalisés. Concrètement,

- différentes agglomérations ont premièrement critiqué l'admission de certaines communes (notamment à l'étranger), car elles considèrent qu'elles ne font même plus partie du territoire correspondant de l'agglomération,
- la DTAP demande deuxièmement que les fusions de communes ne soient pas sanctionnées: en cas de fusions de communes auxquelles participe au moins une commune ayant droit aux contributions, la nouvelle commune doit, dans un premier temps, avoir droit aux contributions.

La Confédération est compétente pour décider quelles communes ont droit à une compensation ou non (selon l'annexe 4 OUMin). Parallèlement, la DTAP estime que les agglomérations doivent décider en toute autonomie du périmètre dans lequel elles développent leur projet. La DTAP exige par conséquent que le principe jusqu'à présent inclus dans les instructions, selon lequel il est «de la compétence des cantons, des communes et éventuellement des collectivités territoriales étrangères» de «définir le périmètre de traitement du projet d'agglomération» soit intégré dans l'OUMin.

PROPOSITION V
Annexe 4 OUMin:
La DTAP exige que le DETEC tienne compte des souhaits des différents cantons/agglomérations concernant l'adaptation de la liste des villes et agglomérations ayant droit aux contributions.

PROPOSITION VI
Art. 19, al. 3 OUMin:
En cas de fusion à laquelle participe au moins une commune ayant droit aux contributions, la nouvelle commune a, dans tous les cas, droit aux contributions.

PROPOSITION VII
Le principe jusqu'à présent inclus dans les instructions, selon lequel il est «de la compétence des cantons, des communes et éventuellement des collectivités territoriales étrangères de définir le périmètre de traitement du projet d'agglomération» doit être intégré dans l'OUMin.

Contributions forfaitaires de la Confédération
En cas de mesures des projets d'agglomération dans les domaines de la mobilité douce et de la gestion du trafic ainsi que de la valorisation et de la sécurisation de l'espace routier, la Confédération octroiera de nouvelles contributions forfaitaires (art. 21a OUMin). Cette nouveauté entraîne certes une certaine charge initiale pour les agglomérations, mais permet aussi dans l'optique de la DTAP d'améliorer l'efficacité et d'accroître la flexibilité à moyen et long terme, pour autant qu'elle puisse effectivement être mise en œuvre aussi simplement que possible. Actuellement, la DTAP n'a pas encore de certitude à cet égard et exige que les règles de mise en œuvre concrètes soient définies en partenariat avec les cantons ou les différentes agglomérations. En ce qui concerne l'art. 21a, al. 2 OUMin, nous partons du principe que des différences régionales spécifiques (p. ex. coûts pour l'achat du terrain, indice des prix de la construction pour le génie civil) seront prises en compte dans la fixation des coûts normalisés. La DTAP considère en outre qu'il doit rester possible de demander également des mesures d'un montant inférieur à cinq millions de francs en guide de mesure individuelle, dans des circonstances particulières. Des circonstances particulières sont notamment données, lorsque les coûts d'une mesure sont nettement supérieurs à la contribution

forfaitaire ou lorsqu'une mesure présente une complexité particulière: cela devrait avant tout concerner des mesures mises en œuvre dans des villes-centres et qui nécessitent des interventions dans une infrastructure existante.

PROPOSITION VIII
Art. 21a OUMin:
La DTAP exige que les règles concrètes de mise en œuvre concernant les contributions forfaitaires soient définies en partenariat avec les cantons ou les différentes agglomérations.

PROPOSITION IX
Art. 21a, al. 4 (nouveau) OUMin:
Sur demande de l'organisme responsable, les mesures selon l'al. 1 doivent être traitées comme des mesures individuelles dans des circonstances particulières. Sont notamment considérées comme des circonstances particulières les écarts importants entre les coûts effectifs et normalisés par unité de prestation ainsi que les mesures présentant une complexité particulière.

Délai de mise en œuvre des projets d'agglomération
L'art. 17e, al. 2 OUMin et l'art. 23a, al. 1 OUMin définissent le délai pour la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération. Celui-ci doit être de quatre ans. Les contributions fédérales seront supprimées à l'expiration de ce délai. Une procédure de recours en cours est la seule exception à cette règle citée.

La DTAP salue en principe la réintroduction d'un délai de mise en œuvre: les fonds disponibles doivent si possible être rapidement affectés à des projets et ne pas rester inutilisés. Désormais, le FORTA assure en outre un cofinancement à long terme des projets d'agglomération. Parallèlement, le délai proposé de quatre ans n'est cependant pas praticable, puisque l'expérience montre que le temps requis après la décision de cofinancement de la Confédération est souvent important, notamment lorsqu'il s'agit de projets d'envergure et d'aménagements de l'espace routier, ce qui a déjà été porté à la connaissance de l'ARE. Il y a différentes raisons à cela. L'une d'entre elle est que les cantons avec des riverains de projets recherchent ensemble des solutions viables plutôt qu'un litige, ce qui est notamment requis pour les projets routiers. La DTAP souhaite que les cantons continuent de disposer d'un certain délai pour trouver de telles solutions. Les cantons ont en outre besoin de suffisamment de temps pour aborder la planification des mesures conjointement avec les communes et pour procéder à des consultations. Pour cette raison, la DTAP exige l'introduction d'un délai de huit ans, notamment parce qu'un chevauchement temporel des générations est ainsi possible: si une mesure manque le délai de huit ans de justesse, elle peut être annoncée pour le projet d'agglomération de la génération suivante. Un délai de quatre ans empêcherait ce mécanisme; la DTAP estime qu'un délai de six ans devrait certes être suffisant en temps normal, mais l'expérience montrerait, notamment pour les grands projets routiers, qu'un délai de six ans est calculé au plus juste. Pour cette raison, le comité de la DTAP s'est prononcé en faveur d'un délai de huit ans, lors de sa réunion du 9 juin 2017.

Outre les procédures de recours, les votations résultant de référendums peuvent également entraîner des retards importants et donc un dépassement du délai. Les cantons et les communes n'ont aucune influence sur le lancement d'un référendum. Nous demandons par conséquent de compléter l'art. 23a OUMin dans le sens où le délai est également suspendu dans de tels cas.

Par ailleurs, les agglomérations sont souvent confrontées, en pratique, avec des modifications et des fusions de mesures. La DTAP estime que de tels changements ne doivent pas être considérés comme un dépassement du délai d'exécution, ce qui entraînerait la suppression de contributions fédérales. La DTAP

exige l'adaptation correspondante de l'OUMin. D'autres cas parfaitement justifiés sont en outre envisageables qui devraient entraîner une suspension du délai; les agglomérations doivent avoir la possibilité de former une demande de prolongation du délai.

Pour finir, il ne faut pas oublier que les projets d'agglomération de la troisième génération ont déjà été déposés l'an dernier. Dans l'optique de la DTAP, il faut donc un délai de transition pour les trois premières générations: les nouveaux délais doivent commencer à courir en 2019 pour les générations déjà lancées (trois mois après l'arrêté fédéral prévisible).

PROPOSITION X
Art. 23a, al. 1 OUMin:
Le délai selon l'art. 17e, al. 2 OUMin (Mesures liées au trafic d'agglomération) est de ~~quatre~~ **huit** ans.

PROPOSITION XI
Art. 23a, al. 3 OUMin:
En cas de procédure de recours contre une mesure ou une mesure partielle **ou lorsqu'une décision par voie de votation est requise en raison d'un référendum**, le délai ne court pas pour la mesure ou contre-mesure concernée ni pour les mesures qui en dépendent durant cette procédure.

PROPOSITION XII
Art. 23a, al. 4 OUMin:
Dans des circonstances particulières, le délai de mise en œuvre d'une mesure ou d'une mesure partielle ainsi que des mesures qui en dépendent peut être prolongé sur demande de l'organisme responsable. Les modifications et les fusions de mesures sont notamment considérées comme des circonstances particulières.

PROPOSITION XIII
Les nouveaux délais doivent commencer à courir en 2019 pour les générations de projets d'agglomération déjà lancées et expirent normalement en 2027.

Conséquences du non-respect du délai
Le dernier point sur lequel nous souhaitons attirer l'attention est que les conséquences du non-respect du délai cité à l'art. 23a, al. 1 OUMin ne sont pas encore définitivement connues. La DTAP estime qu'il devrait être possible, en cas de dépassement du délai d'exécution, de déposer de nouveau une mesure en vue d'un cofinancement, dans le cadre d'une génération ultérieure du projet d'agglomération.

PROPOSITION XIV
Art. 23a, al. 1 OUMin:
L'OUMin doit être complétée dans le sens exposé de telle sorte qu'un nouveau dépôt soit possible.

Prise de position des cantons

La présente prise de position a été élaborée et consolidée à partir des différents feed-backs des cantons. Certains cantons ont formulé des propositions supplémentaires sur certaines thématiques et les ont justifiées en détail. Le comité vous demande d'intégrer autant que possible les propositions et les requêtes des différents cantons.

De façon générale, le comité de la DTAP juge important que les barrières administratives des projets d'agglomération ne soient pas trop élevées. L'instrument doit être efficace, parce que sinon les ressources affectées à l'administration et non aux infrastructures sont trop élevées. Le comité estime qu'il y a toujours un potentiel d'amélioration en la matière. Il s'agit principalement d'une question d'exécution. Au cas où il s'avérerait ces prochaines années que les obstacles administratifs ne peuvent pas être écartés en raison de la situation juridique, une nouvelle révision de l'ordonnance devrait être examinée dans la perspective des cantons.

Nous vous remercions de tenir compte de notre prise de position.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP

Le vice-président

Stephan Attiger

La secrétaire générale

Christa Hostettler

Copie à:

- tous les membres de la DTAP
- tous les membres de la CIC et de la CDCTP
- groupe cantonal Plate-forme d'échange sur les projets d'agglomération