



Berne, le 9 janvier 2015

Modifications d'ordonnances dans le cadre de l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement

Audition

Rapport sur les résultats

1. Introduction

1.1. Contexte

Le 10 décembre 2012, l'Assemblée fédérale a adapté l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales (arrêté sur le réseau) datant des années 60 aux conditions de circulation actuelles et futures. L'actuel réseau des routes nationales va gagner environ 380 kilomètres grâce à l'intégration de tronçons supplémentaires.

Le Parlement a adopté les modifications de loi liées à l'arrêté sur le réseau (loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales [LRN ; RS 725.11] et loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière [LUMin ; RS 725.116.2]) le 22 mars 2013. Les coûts supplémentaires pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des nouveaux tronçons auraient été financés entre autres par l'augmentation du prix de la vignette autoroutière (modification du 22 mars 2013 de la loi sur la vignette autoroutière [LVA ; RS 741.71]) et par une adaptation de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure. Ces actes législatifs étaient juridiquement liés de telle sorte que l'arrêté sur le réseau et l'arrêté concernant le crédit global ne pourraient entrer en vigueur que si l'augmentation du prix de la vignette autoroutière devenait aussi réalité. Or, cette dernière a été rejetée par le peuple lors de la votation référendaire du 24 novembre 2013.

Il était prévu que les actes législatifs relatifs au NAR entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2014. C'est pourquoi l'Office fédéral des routes (OFROU) a procédé à une audition sur les modifications d'ordonnance concernées avant l'expiration du délai référendaire, du 4 avril au 5 juillet 2013.

1.2. Participants à l'audition

Le dossier d'audition a été soumis pour avis à l'ensemble des cantons, à la Conférence des gouvernements cantonaux, à la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, à la Conférence des ingénieurs cantonaux, ainsi qu'à la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS).

A l'exception de la CCPCS, tous les participants consultés ainsi que les autres organisations intéressées citées ci-après se sont exprimés sur le sujet : la chambre de commerce des deux Bâle, l'Association suisse des transports routiers, la Fédération des Entreprises Romandes, Pro Velo Suisse, l'Association transports et environnement, routesuisse, l'Union des villes suisses, le Touring Club Suisse et le Centre Patronal.

2. Résultats

2.1. Remarques générales

Les modifications proposées sont saluées par une grande majorité des cantons. Seul le canton de Glaris s'est abstenu de donner son avis. Des souhaits de modification portant notamment sur l'art. 11 de l'ordonnance sur les routes nationales (ORN) concernant l'intégration de la mobilité douce dans le cadre des projets généraux et sur l'art. 52 ORN concernant les plans de gestion du trafic ont été formulés. Seule l'ATE s'est dite expressément opposée à l'ensemble des modifications d'ordonnance proposées.

L'ASTAG se réserve le droit de prendre position ultérieurement si l'entrée en vigueur de l'arrêté sur le réseau venait à être garantie après une éventuelle adoption de la révision de la LVA ou d'une solution équivalente.

routesuisse considère que le calendrier de cette audition est prématuré, dans la mesure où la demande de référendum contre la modification de la LVA du 22 mars 2013 va aboutir et nécessiter une votation populaire.

Divers participants à l'audition (OW, TCS, ATE, FER) se sont également exprimés sur l'augmentation de la vignette autoroutière et sur un éventuel référendum. Le TCS soutient le référendum contre l'augmentation du prix de la vignette, le but n'étant pas de s'opposer à l'arrêté sur le réseau, mais à la répercussion des coûts sur les usagers de la route. Il estime que l'allègement des charges d'exploitation et d'entretien des cantons va trop loin et qu'il devrait être compensé par une réduction plus marquée des contributions au financement de mesures autres que techniques provenant du financement spécial pour la circulation routière et versées aux cantons.

2.2. Ordonnance sur les routes nationales

2.2.1. Généralités

Le canton de Zoug considère, à teneur de la loi, que les trottoirs, les espaces verts, les talus, les passages inférieurs et supérieurs, les installations de signaux lumineux, les éclairages des routes, les conduites, les passages, les points d'injection d'énergie et les coûts énergétiques des stations de pompage font partie intégrante des routes nationales et doivent donc être du ressort de l'OFROU. Ainsi, à son sens, l'ordonnance sur les routes nationales doit être complétée de telle sorte que la Confédération assume la responsabilité de l'ensemble des installations entrant dans son domaine de compétences.

Par ailleurs, le canton de Zoug ne comprend pas non plus la raison pour laquelle une partie des dépenses et des coûts doit rester à la charge des cantons une fois les routes nationales reprises par la Confédération, d'autant plus que lesdits cantons auraient construit entre autres des ponts et des passages inférieurs à l'issue de la construction autoroutière, en auraient assumé l'entière responsabilité et auraient financé les mesures qui s'imposent. Le canton exige que la nécessité de conclure des conventions d'objets soit justifiée.

2.2.2. Art. 7b

Le canton du Valais demande des précisions sur les commentaires de cet article. Il souhaiterait notamment savoir quelles étapes de travail marquant la fin des travaux sont reconnues par la Confédération. Il réclame également des éclaircissements quant à la possibilité de continuer à utiliser les contributions destinées aux routes principales et celles prévues par la loi sur le fonds d'infrastructure pour les travaux à achever, même si les routes en question sont appelées à devenir des routes nationales.

La chambre de commerce des deux Bâle critique le fait que les planifications actuelles élaborées par les cantons ne seront *a priori* pas réutilisées. Si, pour les routes nouvellement reprises, l'OFROU met sur pied des projets qui concernent des tronçons pour lesquels des planifications existent déjà, il conviendrait de s'y référer au moins à titre consultatif. Les planifications existantes ne devraient pas être rejetées par principe, mais exploitées au cas par cas pour les projets de l'OFROU.

2.2.3. Art. 11, al. 1, let. h, ch. 4, ORN

11 cantons (ZH, BE, LU, UR, OW, ZG, BS, TI, NE, SO, JU) ainsi que 2 organisations (DTAP, CIC) exigent que la mention « pour autant que des routes nationales de troisième classe soient concernées » soit supprimée. Les participants à la consultation avancent l'argument que tous les projets affecteraient les pistes cyclables, les chemins pédestres ou les chemins de randonnée et qu'il est nécessaire d'agir non seulement aux abords des routes nationales de troisième classe, mais également à proximité des routes de première et de deuxième classe et au niveau des croisements. Les cantons de BE, ZH, ZG ainsi que Pro Velo Suisse proposent la reformulation suivante : « pour autant que la mobilité douce soit concernée » ou « pour autant que les aires de circulation réservées à la mobilité douce sur les routes nationales, sur les ouvrages de raccordement ou au niveau des croisements soient concernées ».

2.2.4. Art. 13a

Le canton de St-Gall fait remarquer que les bases juridiques pour le cadastre RDPPF cantonal sont encore en cours d'élaboration, raison pour laquelle il faudra continuer à utiliser les méthodes de communication classiques jusqu'à l'entrée en vigueur dudit cadastre.

2.2.5. Art. 52, al. 1 et 2

La plupart des participants (BE, FR, LU, UR, OW, SO, BS, AI, SG, VD, NE, TI, JU, DTAP, CIC et CP) considèrent que cette nouvelle disposition n'est pas applicable ou est sujette à caution, dans la mesure où elle comporte des notions juridiques imprécises. Proposition est faite de compléter l'art. 52 comme suit en y ajoutant un deuxième alinéa : « *Après avoir entendu les cantons, l'OFROU définit lesdites routes* » (ZH, BE, LU, UR, OW, NW, FR, SO, BS, AR, AI, NE, JU, DTAP et CIC).

Le canton de Berne propose quant à lui de compléter le texte comme suit : « *L'OFROU établit des directives en la matière et définit notamment lesdites routes en accord avec les propriétaires de routes concernés* ». Il a également été demandé de clarifier les notions juridiques imprécises en édictant une directive ou en rédigeant des commentaires à ce sujet (BE, SG, SZ et CP). Après avoir entendu les cantons, l'office fédéral doit par ailleurs dresser une liste concrète des routes pour lesquelles les cantons sont tenus d'établir des plans de gestion du trafic (SO, ZH).

L'Union des villes suisses se dit favorable à la modification proposée de l'art. 52 ORN, mais suggère d'ajouter un nouvel al. 6 à l'art. 51 ORN. Elle justifie cette proposition en pointant le fait que les formulations actuelles et les nouvelles formulations prévues relatives à la gestion du trafic, qui figurent ou figureront aux art. 51 et 52 ORN, ne concernent que le trafic sur les routes nationales. Etant donné que les événements sur les autoroutes entraînent souvent un report du trafic, que le réseau secondaire est susceptible de ne plus pouvoir absorber, il est nécessaire de procéder à une gestion globale du trafic (y compris pour les transports publics ainsi que pour les piétons et les cyclistes). Celle-ci doit impérativement être coordonnée avec les responsables cantonaux et communaux. C'est la raison pour laquelle l'Union des villes suisses demande de compléter l'article comme suit : « *L'OFROU élabore les plans de gestion du trafic pour les routes nationales en coordination avec les cantons, les villes et les communes.* » Les cantons doivent ainsi avoir la possibilité d'exiger de la Confédération un plan de gestion du trafic. C'est également l'avis du canton du Tessin. Les plans devraient ainsi être approuvés de manière collégiale par la Confédération et les cantons, et non plus seulement par la Confédération.

Le canton de Schwyz demande que soit clairement précisé dans cet article qui décide de l'obligation pour le canton concerné d'élaborer un plan de gestion du trafic et quels événements ou répercussions rendent un tel plan nécessaire.

La formulation de l'art. 52 ORN ne permet pas de savoir qui supporte les coûts des investissements éventuellement nécessaires (par ex. panneaux à messages variables). Le canton d'Argovie propose par conséquent d'y ajouter ce qui suit : « La Confédération participe aux investissements indispensables en fonction de leur utilité pour les routes nationales ». Par contre, le canton de Zoug fait valoir que la Confédération peut contraindre les cantons non seulement à élaborer des plans de gestion du trafic, mais également à financer leur mise en œuvre. Il conviendrait selon lui d'ancrer explicitement ce principe dans l'ordonnance.

2.2.6. Art. 54a

Pour ce qui est de l'art. 54a ORN concernant la vidéosurveillance du réseau des routes nationales, le canton de St-Gall estime qu'il est très important que les données enregistrées soient mises à la libre disposition des polices cantonales, notamment pour recenser les accidents de la route. Cet article ne doit pas avoir pour conséquence de compliquer à l'avenir l'accès aux images pour la police cantonale dans le cadre du recensement des accidents de la route.

Ces données sont importantes non seulement pour les unités territoriales, mais aussi et surtout pour les polices cantonales. Le canton d'Argovie réclame la modification suivante : « *Ces données peuvent, sur demande, être mises à la disposition des polices cantonales et des unités territoriales, y compris via un accès en ligne, si cela est indispensable pour accomplir leurs tâches* ».

Le Centre Patronal insiste expressément pour que les données personnelles provenant du relevé en images des infrastructures des routes nationales ne puissent être utilisées que dans le cadre de l'accomplissement des tâches de l'OFROU et pour qu'elles soient systématiquement rendues anonymes.

2.2.7. Annexe 1

Le canton de Schwyz objecte que le projet définitif concernant la nouvelle Axenstrasse (jonction de Brunnen jusqu'à la frontière cantonale SZ/UR avec construction des tunnels de Morschach et de Sisikon) est en cours d'élaboration. Si la phase de projet venait à être reclassée dans les « tronçons en chantier », il conviendrait d'adapter en conséquence les listes figurant en annexe 1.

Le projet général concernant la voie d'accès de Nidau, qui a été soumis pour approbation à la Confédération en mars 2013, comprend notamment le tunnel de Port, lequel possède uniquement deux voies de circulation. Par conséquent, le canton de Berne réclame que la longueur totale et le nombre de voies de circulation soient corrigés dans la liste C. De plus, sur la base du projet général relatif à la jonction Bienne Nord, il y aurait lieu d'ajouter à la liste C « N05, 09, Anschluss Biel Nord, 2+2, 0.3 km ».

2.2.8. Annexe 2

Le canton de St-Gall demande que soient indiquées les frontières de la nouvelle N17 avec le canton de Glaris et de la nouvelle N25 avec celui d'Appenzell et qu'elles soient ajoutées à l'annexe 2. La limite « N3 : Anschluss Schmerikon » peut être purement et simplement supprimée, dans la mesure où il est précisé dans l'annexe à l'arrêté sur le réseau que la nouvelle N17 s'étend de Brüttisellen à Reichenburg (N3). Cette correction vaut également pour l'unité territoriale (UT) VII.

Le canton de Berne souhaite que l'on ajoute la mention « N1 : Kantonsgrenze BE/SO (bei Kriegstetten) » sous UT I et UT VIII, ainsi que la limite « N6 : Anschluss Delémont » sous UT I.

Le canton de Fribourg se demande s'il est utile d'adapter les frontières des UT, sachant que la Confédération exige des cantons une plus grande autonomie organisationnelle. Sans une telle disposition dans une ordonnance, les cantons disposeraient d'une plus grande flexibilité.

Le canton du Valais pose la question de savoir s'il ne faudrait pas non plus mentionner la N9 (route du Simplon) et la N21 Martigny (jonction A9) qui s'étendent jusqu'au portail du tunnel du Grand-Saint-Bernard.

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

2.3.1. Art. 31, al. 1^{bis}

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Appenzell Rhodes-Extérieures demandent que cet article soit formulé comme suit dans un souci d'égalité de traitement avec le canton du Jura :

Sont considérés comme des aménagements majeurs :

- l'aménagement de la N25 sur le territoire d'Appenzell Rhodes-Intérieures selon le plan défini dans le concept d'aménagement déposé avec un aménagement majeur concomitant sur le territoire du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures ;

- pour le canton d'Appenzell-Rhodes Extérieures, le contournement d'Herisau avec son propre raccordement à l'A1 (1^{er} tronçon) et l'aménagement de la N25 entre le contournement d'Herisau et la frontière avec le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (2^e tronçon). Lors de la réalisation d'un tronçon, la contribution est réduite de moitié, le canton étant dépourvu de routes nationales.

2.3.2. Annexe 2

La CIC constate qu'aucun critère précis ne permet de déterminer quelles routes principales peuvent prétendre à des contributions fédérales et comment les longueurs de tronçon ont été calculées à cet égard. C'est la raison pour laquelle la CIC demande que les tronçons donnant droit à des contributions soient définis de manière transparente. Le canton du Valais souhaite également obtenir des informations détaillées sur les méthodes de calcul pour ses tronçons.

Le canton de Fribourg critique le fait que les conjectures quant à la densité du trafic et la topographie des tronçons H182, H189 et H190 sont erronées.

Le canton de Thurgovie dénonce le manque de clarté entourant la classification de la voie d'accès de Wiedehorn (H13, jonction de Frasnacht) jusqu'à Arbon-West (N1). Il rappelle que cette voie d'accès constitue un ouvrage de raccordement à la N.1.1 en direction de Meggenhus (N1) et devrait donc être considérée comme une route nationale de 2^e classe. Par conséquent, il faudrait adapter l'annexe 2 de telle sorte que le tronçon de route correspondant ne fasse plus partie de la route n° 13.

Le canton du Tessin confirme que les calculs sont *a priori* corrects.

2.4. Ordonnance concernant les routes de grand transit

2.4.1. Généralités

D'aucuns estiment que la classification des différentes catégories de routes suisses n'est pas claire. Le canton de Fribourg souhaite ainsi une plus grande cohérence et propose que l'ordonnance s'appuie sur les normes VSS 640 040b et VSS 640 824a, sur la classification de la DTAP relative aux itinéraires des convois exceptionnels et sur le plan sectoriel des routes.

Les cantons des Grisons et du Tessin font remarquer que certains tronçons constituent des tronçons de route nationale et font dans le même temps partie intégrante des routes principales désignées avec ou sans plaques numérotées.

2.4.2. Annexe 1

Le canton de Fribourg réclame que la route de contournement de Bulle (H189) soit retirée de la liste des semi-autoroutes.

Le canton de St-Gall souhaite que le contournement de Bütschwil, qui est entériné et actuellement en construction, soit ajouté à la lettre C « Semi-autoroutes cantonales » de la liste des autoroutes et semi-autoroutes.

Le canton de Berne demande d'inclure le contournement de Kirchberg dans la liste des semi-autoroutes cantonales.

Le canton de Schaffhouse note que l'on ne sait pas encore si la route entre le poste-frontière de Barga et Schaffhouse/Schweizerbild sera reconvertie en route principale au fil des travaux de réfection du revêtement qui interviendront dans les années à venir. Le degré d'aménagement, conçu pour une route à grand débit, ne correspond ni au volume de trafic ni à la fonction que devra remplir la route cantonale à l'avenir.

2.4.3. Annexe 2

Les cantons de Berne et de Bâle-Campagne demandent d'achever complètement le transfert du Laufonais dans le canton de Bâle-Campagne.

Le canton de Fribourg propose diverses adaptations de son réseau des routes principales.

Le canton de Schaffhouse rappelle que la classification de la H4 entre Barga et Schaffhouse comme route principale n'est pas conforme au plan directeur de circulation adopté par le Grand Conseil le 9 mai 2013. Ledit plan directeur prévoit que l'actuelle A4 se transforme en H4 et que l'actuelle H4 devienne la route cantonale K725.

Les cantons d'Uri, de Zoug, de St-Gall et de Bâle-Ville réclament quelques précisions ou adaptations spécifiques à leur territoire.

2.5. Autres desiderata n'entrant pas dans le cadre de la procédure d'audition

Dans le cadre de l'audition, l'OFROU a également reçu des avis qui ne se rapportent pas aux présentes modifications d'ordonnance.

2.5.1. Définition des routes principales

Eu égard au nouveau réseau des routes nationales, la CIC constate un manque de clarté au chapitre des routes principales. En effet, il existe actuellement diverses définitions du terme « routes principales » dans différentes ordonnances. Une certaine incertitude subsiste également quant à savoir si toutes ces routes doivent disposer de la dénomination H et être signalisées par des indicateurs de direction à fond bleu. La CIC estime que les définitions des routes de transit et des routes d'approvisionnement présentent les mêmes lacunes.

Les cantons du Jura et de Neuchâtel, de même que la CIC, considèrent donc qu'il serait judicieux de clarifier les définitions des routes (routes principales, routes de grand transit, routes d'approvisionnement), dispersées aujourd'hui dans divers textes législatifs et souvent confondues, et de les rassembler dans un unique texte juridique.

2.5.2. Arrêté sur le réseau

Le canton de St-Gall renvoie à l'annexe de l'arrêté sur le réseau et demande, pour la définition de la N3 et de la N13, que soit utilisée à chaque fois et de manière uniforme la désignation « Sarganserland » en lieu et place de « Sargans ».

Concernant le tronçon Twann (Ost) - Biel/Bienne (West) - Biel/Bienne-Brüggmoos sur la N5, défini comme une route de 3^e classe dans l'annexe de l'arrêté sur le réseau, le canton de Berne tient à préciser que le tronçon Tunnel Vingelz - Biel/Bienne (West) - Biel/Bienne-Brüggmoos sera réaménagé en une route nationale de 2^e classe suite à la construction du contournement ouest de Bienne, si bien que seul le tronçon intermédiaire Tunnel Vingelz - Twann (Ost) restera une route de 3^e classe. Par ailleurs, il est fait remarquer que la voie d'accès de Kiesen sur la N6 fait défaut dans la liste et qu'elle devra être ajoutée dans l'arrêté fédéral. Le canton de Berne regrette que les deux voies d'accès autoroutières dans l'Emmental et en Haute-Argovie ne soient toujours pas intégrées dans le réseau des routes nationales. Il espère qu'une solution de cofinancement par la Confédération, par exemple via le fonds d'infrastructure, pourra être trouvée ultérieurement en vue de la réalisation des deux voies d'accès autoroutières précitées sur les tronçons Kirchberg - Oberburg (23) et Niederbipp - Bützberg (244).

L'Union des villes suisses propose diverses formulations pour les liaisons routières dans la ville de Zurich.

2.5.3. Loi sur les routes nationales (LRN)

Le canton de Schaffhouse souhaite que l'expression « sans indemnisation » soit supprimée de l'art. 8a, al. 2, LRN, dans la mesure où il est le seul canton qui reprendra à la Confédération, sans aucune indemnisation, un tronçon de route nationale significatif (longueur : 11,2 km). Il avance l'argument que 19 cantons céderaient des routes cantonales à la Confédération sans indemnisation et tireraient ainsi largement profit de l'arrêté sur le réseau.

2.5.4. Réseau routier complémentaire

Plusieurs cantons (BE, LU, AG, VS) demandent que la Confédération se penche de nouveau sur la question du reclassement d'autres routes cantonales dans le réseau complémentaire, comme prévu dans la partie route du plan sectoriel des transports, dès que l'adaptation de l'arrêté sur le réseau sera entrée en vigueur.

Annexe**Avis reçus****1. Kantone / Cantons / Cantoni**

Abréviation	Expéditeur
ZH	Staatskanzlei des Kantons Zürich
BE	Staatskanzlei des Kantons Bern
LU	Staatskanzlei des Kantons Luzern
UR	Standeskanzlei des Kantons Uri
SZ	Staatskanzlei des Kantons Schwyz
OW	Staatskanzlei des Kantons Obwalden
NW	Staatskanzlei des Kantons Nidwalden
ZG	Staatskanzlei des Kantons Zug
FR	Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg
SO	Staatskanzlei des Kantons Solothurn
BS	Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt
BL	Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft
SH	Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen
AR	Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden
AI	Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden
SG	Staatskanzlei des Kantons St. Gallen
GR	Standeskanzlei des Kantons Graubünden
AG	Staatskanzlei des Kantons Aargau
TG	Staatskanzlei des Kantons Thurgau
TI	Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino
VS	Chancellerie d'Etat du Canton du Valais
NE	Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel
GE	Chancellerie d'Etat du Canton de Genève
JU	Chancellerie d'Etat du Canton du Jura

2. Übrige / Autres / altre

Abréviation	Expéditeur
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
CIC	Conférence des ingénieurs cantonaux
	Chambre de commerce des deux Bâle
ASTAG	Association suisse des transports routiers
FER	Fédération des Entreprises Romandes

	Pro Velo Suisse
ATE	Association transports et environnement
	routesuisse
CP	Centre Patronal