



16.075

Message sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI)

du 16 novembre 2016

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de loi sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

2008 P 08.3763 Paysage ferroviaire suisse. Consolidation par les CFF
(N 17.11.08, Commission des transports et des télécommu-
nications du Conseil national)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 novembre 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération,
Walter Thurnherr

Condensé

L'organisation de l'infrastructure ferroviaire en Suisse ne répond pas suffisamment aux exigences actuelles. C'est pourquoi il faut la moderniser dans divers domaines. De nouvelles réglementations accroîtront la transparence et diminueront le risque de discrimination sur le réseau ferré.

Contexte

Aujourd'hui, les entreprises ferroviaires suisses sont organisées le plus souvent en «chemins de fer intégrés». L'infrastructure est séparée des transports sur les plans comptable et de l'organisation, mais reste sous la responsabilité générale des entreprises ferroviaires. Cet état de fait recèle un certain risque de discrimination. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé en octobre 2010 un «Groupe d'experts Organisation de l'infrastructure ferroviaire» d'analyser le système ferroviaire. Le groupe d'experts devait montrer comment la Suisse peut réduire le risque de discrimination sur le réseau ferroviaire tout en conservant la qualité de ce dernier.

Le groupe d'experts a publié ses propositions en mai 2013. Par la suite, une audition des milieux intéressés a eu lieu, après quoi le Conseil fédéral s'est penché sur les propositions. En mai 2014, il a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication d'élaborer un projet à mettre en consultation sur la future organisation de l'infrastructure ferroviaire. Les propositions de ce projet sont fondées dans une large mesure sur les recommandations du groupe d'experts.

Contenu du projet

Le Conseil fédéral est d'avis que l'organisation actuelle du système ferroviaire suisse recèle un risque de discrimination. Il ne veut toutefois l'éliminer ni par la séparation complète de l'infrastructure et des transports ni par des structures de groupe d'entreprises; il estime que ce n'est pas nécessaire dans l'environnement concurrentiel actuel et que cela aurait des suites négatives pour le système ferroviaire suisse, dont le fonctionnement est bon. Il préconise plutôt de réduire les risques de discrimination grâce aux mesures suivantes:

Service indépendant d'attribution des sillons

Les trois plus grands exploitants du réseau suisse à voie normale – CFF, BLS et SOB – ont externalisé en 2006 leur attribution des sillons sous forme d'un service indépendant collectif: Sillon Suisse SA, dont ces trois entreprises ferroviaires et l'Union des transports publics (UTP) possèdent chacune 25 % du capital-action. Sillon Suisse SA a pour tâches principales la planification des sillons, leur attribution et la résolution de conflits d'attribution. Il doit devenir un établissement fédéral indépendant. Ses droits et ses obligations seront accrus, ce qui renforcera sa position et réduira le risque de discrimination.

Législation sur la maîtrise de système

Dans le système ferroviaire suisse diversifié, il n'est pas souhaitable que chaque entreprise développe son propre système. C'est pourquoi la «maîtrise de système» est nécessaire: une entreprise peut accomplir des tâches générales d'exploitation ou de développement de l'infrastructure, ou des activités de transport. La maîtrise de système existe déjà aujourd'hui, mais les droits et les obligations de ces gestionnaires de système n'étaient régis qu'isolément jusqu'ici, ce qui recèle un risque de discrimination. Des contrats de gestion de système accroîtront la transparence. En même temps, la procédure et les instances de recours seront définies.

Droits de participation des entreprises ferroviaires

Afin de réduire le risque de discrimination, toutes les entreprises de transport ferroviaire ont un droit de participation à la planification à court et à moyen terme des investissements et des horaires. De plus, les gestionnaires d'infrastructure sont tenus de publier périodiquement leurs plans d'investissement et de consulter les entreprises ferroviaires. Si l'une d'entre elles estime que son droit de participation est lésé, elle peut faire appel à l'autorité de régulation.

Compétences accrues pour l'autorité de régulation

Aujourd'hui déjà, la «Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer» peut enquêter d'office. Par analogie avec d'autres autorités de régulation, elle est rebaptisée RailCom. Sa position est renforcée par de nouvelles tâches et compétences. Elle est investie d'une fonction centrale d'autorité de recours en matière de maîtrise de système et de droits de participation des entreprises ferroviaires. Une nouvelle base légale lui permet d'acquérir les données dont elle a besoin pour surveiller le marché.

Renforcement des droits des passagers

La Suisse a l'intention d'adapter ses lois aux standards internationaux et de renforcer les droits des passagers du transport ferroviaire et des autocars internationaux (autocars grandes lignes). L'UE garantit aux voyageurs ferroviaires davantage de droits que la Suisse en matière d'obligation d'informer, de responsabilité civile, de retards ou de correspondances manquées. Les réglementations concernées doivent être partiellement harmonisées.

Dans l'ensemble, le présent projet perfectionnera adéquatement le système ferroviaire suisse. Il contribuera à en améliorer l'organisation à long terme grâce à plus de transparence et à moins de risque de discrimination. De plus, les adaptations proposées assurent une meilleure compatibilité avec le droit UE.

Table des matières

Condensé	8400
Liste des abréviations	8405
1 Grandes lignes du projet	8407
1.1 Point de la situation	8407
1.2 Niveaux du projet	8408
1.3 Objectifs du projet	8409
1.4 Éléments du projet	8411
1.4.1 Service d'attribution des sillons	8411
1.4.1.1 Contexte	8411
1.4.1.2 La nouvelle réglementation proposée pour le service d'attribution des sillons	8413
1.4.1.3 Motivation et appréciation de la solution retenue	8420
1.4.1.4 Harmonisation des tâches et des finances	8421
1.4.2 Maîtrise de système	8421
1.4.2.1 Contexte	8421
1.4.2.2 Adaptation de la réglementation	8422
1.4.2.3 Motivation et appréciation de la solution retenue	8424
1.4.2.4 Harmonisation des tâches et des finances	8424
1.4.3 Droits de participation dans le domaine de l'infrastructure	8425
1.4.3.1 Contexte	8425
1.4.3.2 Nouvelle réglementation proposée	8426
1.4.3.3 Motivation et appréciation des propositions	8427
1.4.3.4 Mise en œuvre du droit d'information et de participation	8428
1.4.3.5 Harmonisation des tâches et des finances	8429
1.4.4 Renforcement de l'autorité de régulation (RailCom)	8429
1.4.4.1 Contexte	8429
1.4.4.2 Nouvelle réglementation proposée	8430
1.4.4.3 Motivation et appréciation de la solution retenue	8432
1.4.4.4 Harmonisation des tâches et des finances	8433
1.4.5 Extension des droits des passagers	8433
1.4.5.1 Contexte	8433
1.4.5.2 Nouvelle réglementation proposée	8436
1.4.5.3 Motivation de l'adaptation et autres solutions étudiées	8439
1.4.5.4 Mise en œuvre des droits des passagers au niveau de l'ordonnance	8440
1.4.5.5 Harmonisation des tâches et des finances	8440

1.4.6	Autres adaptations de lois	8440
1.4.6.1	Publication	8441
1.4.6.2	Expropriation	8442
1.4.6.3	Préciser les règles de financement pour les projets de construction dans les gares de correspondance	8442
1.5	Variantes étudiées et rejetées	8442
1.6	Comparaison avec le droit européen	8444
1.6.1	Principes de compatibilité UE	8444
1.6.2	Premier paquet ferroviaire UE et refonte	8445
1.6.3	Deuxième et troisième paquet ferroviaire UE, droits des passagers du transport international par autocar	8446
1.6.4	Quatrième paquet ferroviaire UE	8448
1.6.5	Bilan compatibilité UE	8449
1.7	Classement d'interventions parlementaires	8450
2	Commentaire des dispositions	8450
2.1	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées	8450
2.2	Loi du 17 juin 2005 sur le tribunal administratif fédéral (LTAF)	8451
2.3	Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer	8451
2.4	Loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire	8471
2.5	Loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux	8472
2.6	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes	8472
2.7	Loi du 29 mars 1950 sur les entreprises de trolleybus	8474
2.8	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs	8474
2.9	Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure	8479
3	Conséquences	8480
3.1	Conséquences pour la Confédération	8480
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes	8481
3.3	Conséquences économiques	8481
3.4	Conséquences sociales	8482
3.5	Conséquences sur l'environnement	8483
3.6	Autres conséquences	8483
4	Relation avec le programme de la législature	8483
5	Aspects juridiques	8483
5.1	Constitutionnalité et légalité	8483
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales	8483
5.3	Forme de l'acte à adopter	8484

5.4	Conformité à la loi sur les subventions	8485
5.5	Délégation de compétences législatives	8485
5.6	Conformité à la législation sur la protection des données	8485
Loi fédérale sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (<i>Projet</i>)		8487

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ATT	Accord du 21 juin 1999 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), RS 0.740.72
CACF	Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer
CIV	Appendice A à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980 – Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs
CO	Code des obligations, RS 220
COMCO	Commission de la concurrence
COTIF	Convention relative aux transports internationaux ferroviaires, RS 0.742.403.12
CP	Convention sur les prestations
Cst.	Constitution, RS 101
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFF	Département fédéral des finances
EOBI	Groupe d'experts Organisation de l'infrastructure ferroviaire
ERA	Agence ferroviaire de l'Union européenne
ETCS	<i>European Train Control System</i>
ETF	Entreprise de transport ferroviaire
FAIF	Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
GI	Gestionnaire d'infrastructure
GSM-R	<i>Global System for Mobile Communications – Railways</i>
LCdF	Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer, RS 742.141
LCR	Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière, RS 741.01
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances, RS 611.0
LFIF	Loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire, RS 742.140
LHand	Loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés, RS 151.3
LICa	Loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles, RS 743.01
LNI	Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure, RS 747.201

LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, RS 172.010
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données, RS 235.1
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération, RS 172.220.1
LTAF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, RS 173.32
LTM	Loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises, RS 742.41
LTrans	Loi du 17 décembre 2004 sur la transparence, RS 152.3
LTV	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs, RS 745.1
OARF	Ordonnance du 25 novembre 1988 sur l'accès au réseau ferroviaire, RS 742.122
OBI	Organisation de l'infrastructure ferroviaire
OCF	Ordonnance du 23 novembre 1983 sur les chemins de fer, RS 742.141.1
OFT	Office fédéral des transports
OTV	Ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs, RS 745.11
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, RS 172.021
PLUR	Plans d'utilisation du réseau
PRODES	Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
RailCom	Commission de régulation dans le domaine des chemins de fer
SAS	Service d'attribution des sillons
STUR	Stratégie d'utilisation du réseau
TP	Transports publics
TPF	Transports publics fribourgeois SA
UTP	Union des transports publics

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Point de la situation

En Suisse, presque toutes les entreprises ferroviaires sont des entreprises intégrées

Aujourd'hui, les entreprises ferroviaires en Suisse sont presque toutes organisées en chemins de fer «intégrés». Le secteur de l'infrastructure est certes séparé des transports et des autres secteurs sur les plans comptable et de l'organisation, mais il reste inclus dans l'entreprise ferroviaire et soumis à l'influence de la direction.

Une organisation optimisée progressivement pour plus d'efficacité sur le rail

Depuis plus de 20 ans, l'UE œuvre à encourager l'efficacité dans le secteur ferroviaire et à organiser l'accès non discriminatoire à l'infrastructure des chemins de fer. Dans ce contexte, elle a promulgué plusieurs directives et règlements sous forme de «paquets ferroviaires» (cf. ch. 1.6.2 à 1.6.4). Ces actes ont des conséquences sur la Suisse par le biais de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (accord sur les transports terrestres, ATT)¹, notamment en matière d'accès au réseau international.

Le droit a aussi évolué progressivement en Suisse. La révision de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)² en 1996 et les réformes des chemins de fer ont constitué une réorganisation progressive du système en place pour le rapprocher des réglementations de l'UE. Ainsi, la réforme des chemins de fer 1 en 1999 a permis de transformer les CFF, qui constituaient jusqu'alors un établissement fédéral, en une société anonyme de droit spécial, de libéraliser le trafic marchandises, de séparer l'infrastructure (réseau ferroviaire) et les transports sur les plans comptable et organisationnel et d'introduire l'accès au réseau. Le 23 février 2005, le Conseil fédéral a adopté le message sur la réforme des chemins de fer ³, que le Parlement lui a toutefois retourné pour révision. Un message complémentaire a donc suivi le 9 mars 2007⁴: sous le titre de «Révision des actes normatifs concernant les transports publics», il ne contenait plus que les éléments incontestés du premier projet. Il s'agissait d'articuler le droit régissant l'infrastructure et le transport des voyageurs dans deux actes normatifs distincts, de réviser les dispositions sur les services de sécurité, de mettre les entreprises de transport sur un pied d'égalité et de poursuivre les réformes antérieures. Le message sur la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2 (réforme des chemins de fer 2.2)⁵ a suivi le 20 octobre 2010.

¹ RS 0.740.72

² RS 742.101

³ FF 2005 2269

⁴ FF 2007 2517

⁵ FF 2011 857

La pièce de résistance de ce message portait sur la reprise, dans le droit suisse, des directives de l'UE sur la sécurité et sur l'interopérabilité.

Un groupe d'experts mandaté par le DETEC a analysé le système ferroviaire et constaté qu'il y avait des mesures à prendre

En octobre 2010, le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a chargé le groupe d'experts Organisation de l'infrastructure ferroviaire (EOBI) d'analyser le système ferroviaire suisse. EOBI devait montrer comment préparer le système ferroviaire aux futurs développements et garantir un emploi efficace des ressources tout en conservant un haut niveau de qualité.

En mai 2013, EOBI a publié ses propositions (cf. ch. 1.5). Par la suite, une audition des milieux intéressés a eu lieu, après quoi le Conseil fédéral s'est penché sur les propositions et a conclu que ni une séparation complète de l'infrastructure et des transports ni une structure de groupe d'entreprises ne s'imposaient dans l'environnement concurrentiel actuel et dans le paysage ferroviaire établi en Suisse. Il a toutefois reconnu qu'il y avait des mesures à prendre, puisque les entreprises ferroviaires franchissent de plus en plus les limites de réseaux et les frontières nationales en transport de voyageurs et de marchandises. Pour éviter les discriminations, les distorsions de concurrence et les coûts supplémentaires, il faut de nouveaux instruments et des règles du jeu claires entre entreprises de transport ferroviaire (ETF) et gestionnaires d'infrastructure (GI).

Le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer un message

Le Conseil fédéral a chargé le DETEC le 28 mai 2014 d'élaborer un projet à mettre en consultation sur la future organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI) en Suisse. Les propositions du présent projet sont fondées dans une large mesure sur les recommandations d'EOBI.

1.2 Niveaux du projet

Le système ferroviaire présente plusieurs niveaux

Les voyageurs en train sont souvent clients de plusieurs ETF. En Suisse, les ETF sont actuellement au nombre de 93. Celles-ci circulent sur leur propre infrastructure ou sur l'infrastructure d'autres entreprises. L'exploitation de l'infrastructure relève de la compétence des GI. A l'heure actuelle, il y a 52 GI en Suisse.

Le service d'attribution des sillons attribue le droit de circuler sur le réseau à voie normale à un moment précis sur un itinéraire précis («sillon», cf. ch. 1.4.1). L'ETF indemnise le GI pour l'utilisation des voies et des installations ferroviaires en lui versant une rémunération appelée «prix du sillon».

La Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF) statue sur les litiges entre GI et ETF en matière d'accès au réseau et de calcul du prix du sillon. La surveillance générale de la concurrence incombe à la Commission de la concurrence (COMCO). L'Office fédéral des transports (OFT) prépare les actes législatifs,

fixe le prix des sillons et octroie les autorisations d'accès au réseau ainsi que les certificats de sécurité. Il surveille également les entreprises ferroviaires et accorde les autorisations de construire dans le cadre des procédures d'approbation des plans régies par le droit ferroviaire.

ETF: jusqu'ici, la libéralisation portait sur le trafic marchandises

En 1999, la réforme des chemins de fer 1 a introduit le principe du libre accès au réseau ferroviaire (accès au réseau) pour le fret ferroviaire national. Si la libéralisation a été mise en œuvre, la concurrence dans le fret ferroviaire sur tout le territoire n'est réelle que dans le domaine des trains complets.

En transport régional de voyageurs, il est possible de mettre au concours des prestations. Toutefois, les commanditaires n'ont appliqué cet instrument au trafic ferroviaire qu'une fois à ce jour. En trafic grandes lignes, les CFF détiennent *de facto* le monopole. Il n'y a donc pas de concurrence entre les ETF dans le transport de voyageurs.

A l'heure actuelle, pas d'augmentation de la concurrence à l'horizon pour le transport de voyageurs

Le projet de réforme des chemins de fer 2 a donné l'occasion, en 2005, d'examiner s'il fallait attiser la concurrence dans le transport ferroviaire de voyageurs. Le Parlement a donc conservé la possibilité des mises au concours (disposition potestative), sans toutefois définir de cas concrets – comme dans les transports par bus – dans lesquels une mise au concours doit avoir lieu.

Aucune décision politique ne laisse présager, dans un proche avenir, un net renforcement de la concurrence entre les ETF. La Confédération ne voit une ouverture du marché compatible avec le droit européen que dans le transport international non cadencé de voyageurs.

Infrastructure: le risque de discrimination existe indépendamment de la concurrence

Indépendamment des éventuelles futures décisions concernant la concurrence dans le transport de voyageurs, le risque de discrimination entre les GI et les ETF existe déjà aujourd'hui. Le Conseil fédéral estime dès lors judicieux de faire évoluer le système ferroviaire de sorte qu'il soit efficient et repose sur des bases adéquates à long terme. Cela permet de réduire le risque de discrimination. De plus, il est possible de prendre au besoin des décisions politiques visant davantage de concurrence, sans devoir adapter préalablement la structure du système.

1.3 Objectifs du projet

Il y a plusieurs moyens de diminuer le risque de discrimination

Il existe plusieurs possibilités d'éliminer le risque de discrimination. Outre la séparation comptable déjà établie, les GI pourraient également être séparés sur les plans juridique et organisationnel des autres parties d'une entreprise. Cette «séparation

totale» rendrait les décisions des GI dépendantes notamment des ETF. Un tel modèle permettrait, par exemple, de réunir les réseaux interopérables à voie normale en une entreprise «Réseau ferré Suisse SA». Cette société serait alors seule exploitante de l'ensemble du réseau à voie normale et répondrait aussi de l'attribution des sillons, de l'établissement de l'horaire et de la planification des investissements. Comme elle n'aurait plus de liens entrepreneuriaux avec les ETF, elle attribuerait les sillons et exercerait ses autres activités de manière indépendante et non discriminatoire.

Ni obligation de séparer l'infrastructure et les transports ni obligation de créer des holdings

Pour le Conseil fédéral, il n'est pas question actuellement pour la Suisse d'une séparation intégrale forcée de l'infrastructure et des transports. Cela équivaldrait à une intervention profonde dans un système ferroviaire bien établi et qui fonctionne bien, sans amélioration sensible du libre accès au réseau, ni possibilité de renforcer la concurrence sur le réseau. Il n'est pas non plus nécessaire à l'heure actuelle de rassembler les entreprises ferroviaires internationales intégrées et actives dans l'accès au réseau en une structure de groupe d'entreprises, ni de réunir le réseau ferré à voie normale interopérable en un «Réseau ferré Suisse SA». D'ailleurs les conditions ne sont pas réunies (cf. ch. 1.5).

Diminuer le risque de discrimination à l'aide de mesures moins radicales

L'objectif visant à diminuer le risque de discrimination peut être atteint par des mesures moins radicales et sans compromettre le système suisse des transports publics (TP). A l'heure actuelle, les entreprises ferroviaires doivent pouvoir choisir la structure organisationnelle optimale qui leur permette de satisfaire aux dispositions relatives à la transparence et à la non-discrimination.

Garantir l'accès non discriminatoire au réseau et les meilleures prestations possibles

Un perfectionnement de l'organisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi que des adaptations ponctuelles dans le domaine du trafic devraient avant tout garantir l'accès non discriminatoire au réseau, fournir la meilleure performance possible (efficacité, rentabilité, qualité et sécurité) et offrir des solutions standardisées à la clientèle. Le projet vise à améliorer la collaboration entre les GI et les ETF.

Un service d'attribution des sillons (SAS) indépendant s'impose également en Suisse en raison de la multiplicité des GI. Par le présent message, il s'agit d'inscrire dans la loi les droits et les obligations, le pilotage et le financement transparent de la maîtrise de système. Cela augmentera, entre autres, l'efficacité et l'interopérabilité tout en contribuant à l'uniformité des solutions proposées à la clientèle. Le droit des ETF à être entendus lors des décisions d'investissement des GI augmente la transparence et réduit le risque de discrimination. L'autorité de régulation qui surveille l'accès non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire est renforcée. Enfin, la réglementation légale des droits des passagers améliore la position des clients par rapport aux ETF.

Renforcer le paysage ferroviaire suisse, augmenter la transparence et accroître l'efficacité

Le projet renforcera encore le paysage ferroviaire suisse. Grâce à la transparence et à la réduction du risque de discrimination, il contribuera à l'amélioration à long terme de l'organisation et accroîtra l'efficacité du système actuel. De plus, les adaptations proposées améliorent la compatibilité avec le droit UE.

1.4 Éléments du projet

1.4.1 Service d'attribution des sillons

1.4.1.1 Contexte

Service indépendant d'attribution des sillons contre le risque de discrimination

Après l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer I, le 1^{er} janvier 1999, les sillons ont été attribués par les entreprises ferroviaires intégrées elles-mêmes. Elles ont été tenues de séparer l'infrastructure des autres secteurs et de la rendre autonome. Cette réorganisation correspondait au droit européen en vigueur à l'époque. En signant l'accord sur les transports terrestres, la Suisse s'engageait à appliquer des prescriptions juridiques équivalentes à celles des directives UE 91/440⁶, 95/18⁷ et 95/19⁸.

Afin de répondre aux exigences liées à l'introduction du libre accès au réseau, la planification et l'attribution des sillons doivent être non discriminatoires. Le 26 février 2001, les directives UE susmentionnées ont donc été remplacées par le premier paquet ferroviaire UE, qui requiert que les sillons soient attribués par un service indépendant des entreprises ferroviaires des points de vue juridique, organisationnel et décisionnel. De plus, ce service se charge de planifier les sillons, d'établir l'horaire et de fixer, de calculer et de percevoir des redevances d'utilisation des sillons. Le Conseil fédéral a donc proposé, dans le message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer⁹, la création d'un SAS indépendant sous forme d'un établissement de droit public. Le Parlement a toutefois retourné ce message au Conseil fédéral en raison de propositions contestées sur le financement de l'infrastructure.

Solution transitoire pour la branche: service d'attribution des sillons collectif Sillon Suisse SA

Vu le retard de plusieurs années, les trois plus grands exploitants de la voie normale de Suisse, les CFF, le BLS et la SOB, ont alors externalisé leur attribution des sil-

⁶ Directive 91/440 CEE du Conseil du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires, JO L 237 du 24.8.1991, p. 25.

⁷ Directive 95/18/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires, JO L 143 du 27.6.1995, p. 70.

⁸ Directive 95/19/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure, JO L 143 du 27.6.1995, p. 75.

⁹ FF 2005 2269, ici 2310ss

lons en un service collectif autonome. Pour ce faire, ils ont créé Sillon Suisse SA avec l'Union des transports publics (UTP), et ce service d'attribution des sillons a commencé à fonctionner le 1^{er} avril 2006. Il est détenu à raison de 25 % chacun par les CFF, le BLS, la SOB et l'UTP, et emploie actuellement dix collaborateurs. Ses tâches principales sont la planification et l'attribution des sillons ainsi que la résolution des conflits d'attribution des sillons. Il est financé par les redevances des GI.

Sillon Suisse SA agit sur le réseau ferré des trois propriétaires et sur les autres réseaux exploités par les CFF. Il couvre environ 95 % du réseau suisse à voie normale.

Faiblesses du modèle actuel: indépendance et crédibilité insuffisantes

En Suisse, il existe – à la différence de nombreux États de l'UE – plusieurs GI qui sont des entreprises intégrées proposant également des transports de voyageurs et de marchandises. Dans ce contexte, un SAS indépendant est une institution importante pour faire jouer la concurrence sur le rail sans discrimination. Le fait que plusieurs infrastructures ferroviaires aient été rendues juridiquement autonomes (BLS Réseau SA, Matterhorn Gotthard Infrastruktur SA, TPF Infra) n'y change rien. Sillon Suisse SA a accompli ces dernières années des tâches importantes de coordination entre les GI. Ce service travaille de manière économique, constructive, à des structures légères et est généralement bien accepté. Toutefois, son agencement institutionnel comporte quelques faiblesses.

- Trop peu d'indépendance des entreprises ferroviaires mandantes

Chaque propriétaire de Sillon Suisse SA ne dispose que d'une participation de 25 %. Il n'y a donc pas de majorité claire, et le risque d'alliances ou de coalitions est faible. Le système ferroviaire suisse est cependant fortement coopératif avec une étroite collaboration entre les entreprises ferroviaires. Un SAS dont sont propriétaires des entreprises ferroviaires d'intérêts convergents est une sorte de «modèle-club». L'indépendance de Sillon Suisse SA est institutionnellement trop peu assurée; le risque de discrimination vis-à-vis de tiers reste entier.

Juridiquement aussi, un service d'attribution des sillons possédé intégralement ou majoritairement par des entreprises ferroviaires intégrées est contestable. La Commission Européenne a déclaré qu'une telle solution n'était pas compatible avec les prescriptions du premier paquet ferroviaire UE (Directive 2001/14/CE)¹⁰.

- Force obligatoire et fiabilité insuffisantes en matière de cession des tâches

Le mandat de Sillon Suisse SA est basé sur une convention d'actionnaires, que chaque propriétaire peut résilier. Une résiliation ôterait à Sillon Suisse SA son secteur d'activités. Cela donne donc de fait un pouvoir d'influence aux propriétaires. Pour pouvoir accomplir son mandat, Sillon Suisse SA doit coopérer étroitement avec les planificateurs de l'horaire des CFF. Sans participation des CFF, Sillon Suisse SA ne pourrait plus exercer son activité

¹⁰ Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité, JO L 75 du 15.3.2001, p. 29.

commerciale pour les autres GI du réseau à voie normale. Son indépendance et sa capacité d'agir sont donc fortement restreintes.

- Distribution des rôles parfois peu claire

Les processus de traitement des affaires courantes et les interfaces entre Sillon Suisse SA et les GI sont réglées par des conventions de collaboration. Or ces conventions ne sont pas toujours respectées dans la pratique. Sillon Suisse SA n'a que des possibilités limitées de faire respecter les compétences. En cas de conceptions divergentes des conventions ou de leur adaptation à des changements de conditions-cadre, les partenaires doivent trouver un accord. Dans ce contexte, la possibilité de résilier les conventions donne aux chemins de fer propriétaires un grand potentiel d'influence.

- Trop faible base d'information lors de l'établissement de l'horaire

Sillon Suisse SA est tributaire du bon vouloir de ses entreprises ferroviaires mandantes. Elle ne dispose pas, par exemple, de toutes les informations nécessaires à l'établissement d'un horaire non discriminatoire et ses compétences pour obtenir les informations manquantes des entreprises ferroviaires sont restreintes.

1.4.1.2 La nouvelle réglementation proposée pour le service d'attribution des sillons

Le SAS, à titre de service indépendant de la Confédération, garantira l'établissement d'un horaire non discriminatoire. Or le savoir-faire dont il dispose ne lui permet pas d'accomplir seul cette tâche. C'est pourquoi les GI fournissent les projets d'horaire sur mandat du SAS. Par contre, le SAS est compétent pour l'examen et pour l'approbation des projets. En cas de conflit, il dirigera le processus de résolution. Comme l'a montré l'analyse de Sillon Suisse SA par EOBI, il y a des adaptations de la réglementation actuelle à faire dans différents domaines afin d'accomplir cette mission d'ordre supérieur.

Sillon Suisse SA devient un établissement fédéral

Comme prévu dans le cadre du message sur la réforme des chemins de fer 2, le SAS prendra la forme d'un établissement de droit public de la Confédération. Au niveau organisationnel et administratif, il sera intégré au DETEC. D'après la base légale, la Confédération, à titre de propriétaire, peut déterminer la forme de l'organisation et notamment ses droits d'information et d'influence.

La forme juridique de l'établissement de droit public correspond aux prescriptions du Conseil fédéral sur la *corporate governance* en matière de gouvernance des entités autonomes. Dans sa structure de direction, elle ne diffère pas essentiellement d'une société anonyme. Le SAS gère notamment ses activités de manière autonome et indépendante sur la base d'un mandat légal. Il est géré selon des principes d'économie d'entreprise, s'organise lui-même et tient ses propres comptes. Ses organes sont le Conseil d'administration, la Direction et l'organe de révision. Comme il n'existe pas en Suisse de base légale générale pour les établissements de

droit public et qu'il n'est pas possible, comme pour une société anonyme, de se référer au code des obligations (CO)¹¹, il y a lieu d'élaborer ici des prescriptions légales plus détaillées, dont la présentation est analogue aux lois spéciales pour d'autres établissements tels que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) ou l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire.

Pilotage fédéral à l'aide d'objectifs stratégiques

La Confédération dirige le SAS par des objectifs généraux prescrits à moyen terme. Les objectifs stratégiques prescrits sont promulgués par le Conseil d'administration et soumis au Conseil fédéral pour approbation. Ils déterminent l'orientation générale du SAS et contiennent des valeurs-cibles financières et personnelles. Ils forment la base de la stratégie que le Conseil d'administration lui fixe. Le Conseil d'administration rend compte au Conseil fédéral via le DETEC du degré de réalisation des objectifs stratégiques au moyen de rapports d'activités annuels.

Conseil d'administration indépendant

Le Conseil d'administration se compose de cinq spécialistes au moins et de sept au plus. Ses membres sont désignés par le Conseil fédéral. Celui-ci dresse un profil d'exigences pour les futurs membres du Conseil d'administration. Il devrait être possible de former un Conseil d'administration compétent avec des collaborateurs experts des offices fédéraux qui traitent les dossiers des entreprises ferroviaires. Ces personnes sont susceptibles d'avoir des connaissances spécifiques indispensables. De plus, les sexes et les langues nationales devraient être représentés de manière appropriée, comme c'est l'usage dans ce type d'organe.

Continuité au service d'attribution des sillons

Le futur SAS reprendra le personnel de Sillon Suisse SA. Les dispositions du CO sur le transfert des rapports de travail (art. 333 CO) sont applicables à la reprise de Sillon Suisse SA, société de droit privé, par le nouvel établissement de la Confédération. Ainsi, la continuité de l'exécution des tâches ainsi que la conservation du savoir spécialisé sont assurés et les droits des employés sont préservés. L'employeur est le SAS, qui devrait continuer à disposer de structures légères et d'une répartition des compétences claire entre les organes. L'extension du domaine de compétences du SAS requiert la mise à disposition de ressources humaines nécessaires.

Mandat légal contraignant

Le mandat actuel, résiliable à tout moment, que les chemins de fer propriétaires ont attribué à Sillon Suisse SA sera remplacé par un mandat légal contraignant. Les objectifs stratégiques prescrits concrétisent les compétences et servent de complément au mandat légal.

Concentration sur le réseau à voie normale

Le SAS sera en principe compétent pour tout le réseau, mais il se concentrera sur le réseau à voie normale (y compris les voies à trois et à quatre rails). Le Conseil

¹¹ RS 220

fédéral peut exclure certains tronçons ou certaines parties du réseau de la compétence du SAS, notamment des tronçons à voie étroite, des tronçons de sociétés ferroviaires étrangères sur sol suisse ou encore des tronçons qui ont une importance minimale pour l'accès au réseau concurrentiel (par ex. le tronçon Hinwil – Bauma de l'association du chemin de fer à vapeur [Dampfbahn-Verein Zürcher Oberland] ou le tronçon Etzwilen – Ramsen de la fondation Museumsbahn Stein am Rhein – Etzwilen – Singen). Le Conseil fédéral prévoit que les GI de réseaux à voie étroite continuent à attribuer eux-mêmes leurs sillons car, dans ce secteur, l'importance du libre accès au réseau est secondaire. La compatibilité UE reste garantie. La directive 2012/34/UE¹² autorise les entreprises intégrées qui circulent exclusivement sur un réseau ferré indépendant, dédié aux services de transport régional de voyageurs, à attribuer elles-mêmes les sillons.

Les responsabilités et les compétences du service d'attribution des sillons sont étendues ponctuellement

Le domaine de compétences du SAS comprend les tâches suivantes:

- Attribution des sillons:
Processus général de la commande des sillons jusqu'à leur attribution ou au refus de les attribuer, y compris le cas échéant la résolution des conflits, dans l'horaire annuel et dans l'horaire en cours. L'attribution de sillons comporte tant la prestation de base (itinéraire) que les prestations complémentaires inhérentes à l'itinéraire (cf. art. 22 de l'ordonnance du 25 novembre 1988 sur l'accès au réseau ferroviaire [OARF]¹³).
- Prise de dispositions pour la commande des sillons:
Élaboration indépendante des dispositions concernant l'attribution de capacités dans les conditions d'utilisation de chaque réseau ferré.
- Procédure de coordination en cas de conflit de commande des sillons et d'attribution des sillons:
Le SAS dirige la procédure de coordination en cas de conflit de commande des sillons. Si aucune solution de rechange n'apparaît, il décide en se fondant sur les dispositions légales relatives à l'attribution ou au rejet des demandes de sillon. Si les demandes ont le même rang de priorité, il prend en compte la demande dont la contribution de couverture est la plus élevée. Si cette dernière est la même partout ou s'il s'agit de prestations de transport des marchandises, il procède par appel d'offres.
- Analyse des parcours surchargés et des capacités:
Si le SAS, faute de capacité, ne peut pas satisfaire certaines demandes de sillons, il déclare surchargé ledit tronçon ou nœud. Il effectue l'analyse des capacités avec le concours des GI concernés et éventuellement des ETF.

¹² Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte), JO L 343 du 14.12.2012, p. 32.

¹³ RS 742.122

- Responsabilité en matière de planification des sillons et d'établissement de l'horaire:

Le SAS est responsable de la planification des sillons et de l'horaire du réseau (il s'agit ici du processus ordinaire d'établissement de l'horaire et non pas d'études de sillons ou de graphiques réticulaires nécessaires à l'évolution à long terme des réseaux). Il possède une vue d'ensemble complète des études de capacité des sillons proposées ou en traitement. Il décide en toute indépendance des études dont il assure le suivi afin de garantir, à titre de mandant, la non-discrimination dans l'établissement de l'horaire. Il approuve, avec l'attribution des sillons, les projets d'horaire des GI.

- Émoluments:

Le SAS est responsable de la disposition, de la fixation et de l'encaissement des émoluments pour la commande, la décommande et l'administration des sillons.

- Encaissement des émoluments d'utilisation des sillons:

Le SAS assure l'encaissement des émoluments d'utilisation des sillons pour les prestations de base et les prestations complémentaires en utilisant les outils informatiques actuels. Le GI ou d'autres entreprises doivent facturer et encaisser les émoluments pour les prestations de services visées à l'art. 23 OARF qui ne sont pas essentielles pour l'accès au réseau et peuvent être fournies par le GI ou d'autres entreprises à des prix à négocier librement. Le SAS fixera le service d'encaissement détaillé avec le GI dans une convention. Tous les GI sont tenus de saisir dans le système les prestations d'exploitation fournies sur leur réseau ainsi que les prestations complémentaires réparties par ETF, ou de fournir ces données au SAS sous une autre forme appropriée. La mise en œuvre de cette solution requiert le transfert au SAS d'environ cinq collaborateurs des CFF.

Les modifications susmentionnées garantissent l'indépendance de l'attribution des sillons sans toutefois exiger d'importantes modifications de l'organisation.

Service d'attribution des sillons et établissement de l'horaire

Les CFF restent chargés d'établir le contenu de l'horaire

Comme déjà mentionné, la responsabilité de l'établissement de l'horaire incombe au SAS, qui charge les CFF (Division Infrastructure) de l'élaboration du contenu. La base juridique nécessaire à cela est l'art. 9f, al. 4, LCdF. Même si la tâche est externalisée, il reste garanti à plusieurs égards que l'horaire sera établi de manière non discriminatoire. Ainsi, le SAS sera investi de la compétence d'examiner et d'approuver les projets d'horaire. Comme tous les GI, les CFF doivent garantir un droit de participation aux ETF qui circulent sur leur réseau, si ces dernières sont concernées dans le cadre de mandats ou de tâches systémiques. Dans ce but, il y a également lieu d'adapter les bases juridiques déterminantes (art. 37a LCdF, art. 13 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs [LTV]¹⁴). En cas de discrimination, de

¹⁴ RS 745.1

non-respect ou de fourniture insuffisante des prestations convenues (délais, type de contribution du SAS, type et étendue des documents à fournir tels que listes de conflits et résultats d'études), le SAS peut, après avoir fait appel au préalable au DETEC, retirer le mandat. L'ETF et les tiers commanditaires potentiels peuvent s'adresser à la RailCom s'ils s'estiment désavantagés dans la planification des sillons ou dans l'établissement de l'horaire.

Le SAS assure le traitement non discriminatoire de l'horaire

Le SAS devrait pouvoir exercer efficacement la surveillance et le suivi de la planification des sillons d'une part, et du développement de l'horaire de l'autre. Ainsi, des modifications dans les domaines suivants sont nécessaires par rapport à l'actuel modèle de Sillon Suisse SA:

- Le SAS sera le guichet d'accueil de tous les utilisateurs du réseau (et des tiers au sens de l'art. 9a, al. 4, LCdF) pour toutes les questions de commande et d'attribution des sillons.
- Le SAS est impliqué dans la négociation des conventions-cadre conformément à l'art. 12b OARF. Si la demande de conventions-cadre dépasse l'offre, il mène des entretiens de coordination.
- Le SAS utilise un instrument de commande et de supervision des études de capacité des sillons. La proposition d'études de capacité des sillons au moyen d'un instrument de commande assure que le SAS possède la vue d'ensemble nécessaire à la garantie de la non-discrimination. La procédure de commande doit être reliée aux instruments de planification des GI.
- Le SAS participe aux «ateliers de l'horaire» des GI. Il s'agit jusqu'à nouvel ordre exclusivement de la division Infrastructure des CFF. En participant très tôt aux ateliers de l'horaire, le SAS peut accompagner les planifications depuis le début, étouffer dans l'œuf d'éventuelles discriminations et exercer un droit de regard sur des dossiers critiques. Il devient alors plus difficile au GI dirigeant d'avantager des ETF de son propre consortium ou auxquelles son consortium participe. À la rigueur, afin de faire peser tous les intérêts équitablement et avec impartialité, le SAS peut animer les ateliers de l'horaire, mais même au cas où le SAS mène le débat, la direction technique est assurée par les collaborateurs responsables de l'établissement de l'horaire.
- Le SAS doit être impliqué à un stade précoce dans la planification des chantiers et des intervalles conformément à l'art. 11b OARF, surtout dans l'élaboration de solutions de rechange pour les ETF pendant que la capacité est restreinte par des travaux de construction. Il est aussi responsable, dans le cadre du modèle de mandat, des éventuels horaires de remplacement.
- Les demandes de sillons pour les trains réguliers, dans l'horaire annuel et dans celui en cours d'année, doivent être adressées au SAS, qui dispose du droit exclusif d'attribuer ou de refuser ces sillons. En cas de demandes de sillons dans le domaine opérationnel (demande de sillon après 8 heures la veille de la course) ou de commandes à court terme, il vérifie a posteriori si un éventuel refus du GI pour des trains d'appoint ou spéciaux était correct.

- Le SAS compare l’horaire théorique et l’horaire effectif (trains planifiés et trains qui ont effectivement circulé) sur la base des données fournies par les GI. Il peut ainsi tester la plausibilité de refus pour des raisons de stabilité.
- Le SAS surveille l’élaboration dans les délais du catalogue des sillons. À cet effet, les GI l’intègrent à un stade précoce dans les travaux de planification. Il examine les catalogues des sillons sous l’angle de la non-discrimination et publie le catalogue national des sillons. De même, il vérifie et publie les catalogues des capacités restantes. Enfin, il met à disposition le catalogue des sillons pour la section suisse des corridors de fret européens.

Service d’attribution des sillons et développement du réseau

Implication du SAS dans les instruments STUR et PLUR

Le traitement des engorgements effectifs ou prévisibles dans un proche avenir sur le réseau ferré incombait jusqu’ici au GI. Celui-ci, conformément à l’art. 12a OARF, déclare les tronçons et les nœuds surchargés lorsqu’il doit refuser des demandes de sillons pour des raisons de capacité malgré la recherche de solutions de rechange par procédure de résolution de conflit. Les GI ont transféré cette tâche à Sillon Suisse SA, qui analyse les raisons du refus de sillon en collaboration avec les GI et éventuellement l’ETF concernés, puis présente à l’OFT les mesures possibles afin de résorber l’engorgement. Sillon Suisse SA a instauré une organisation de projet ad hoc. Les postes et personnes qui doivent participer et dont le rôle et les processus servent à l’élaboration d’une analyse de capacité ont été définis avec CFF Infrastructure et BLS Réseau SA.

Par la révision totale de la loi sur le transport de marchandises (LTM)¹⁵, le Parlement a instauré les instruments «Stratégie d’utilisation du réseau» (STUR) et «Plans d’utilisation du réseau» (PLUR), qui remplacent l’ordre des priorités actuel selon la LCdF. La Confédération entend faciliter, avec ces nouveaux instruments, la planification à long terme ainsi que la garantie des capacités de l’infrastructure ferroviaire. La STUR contraignante à long terme et les PLUR à moyen terme permettront une répartition judicieuse des capacités entre types de transport. Ce système devra tenir compte équitablement des intérêts du transport de voyageurs et du trafic marchandises. Des sillons systémiques ou cadencés peuvent ainsi être également assurés au fret, de la planification à l’attribution des sillons¹⁶.

Le Conseil fédéral approuve la STUR et l’OFT les PLUR périodiques. Les GI sont chargés de leur élaboration. L’OFT fait appel au SAS, notamment pour l’élaboration des PLUR. Le SAS est informé des décisions sur la STUR.

Développement du réseau: le SAS est consulté

Conformément à l’arrêté fédéral du 20 juin 2013 portant règlement du financement et de l’aménagement de l’infrastructure ferroviaire¹⁷, la Confédération est la source principale de financement de ladite infrastructure. A ce titre, elle est compétente

¹⁵ Loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises, RO 2016 1845, RS 742.41

¹⁶ L’art. 9b LCdF, introduit par la révision totale de la LTM, crée la base légale pour la STUR et les PLUR et entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

¹⁷ FF 2013 4191

pour la gestion des processus en matière de planification de l'infrastructure et de développement du réseau. L'OFT dirige la gestion des processus. Il assure la coordination et joue un rôle de médiateur en cas d'intérêts divergents. Il consulte les cantons et les entreprises ferroviaires, mais aussi le SAS lors de la planification.

Grâce à son activité dans le cadre de la résolution de conflits dans le processus d'attribution des sillons, du suivi des études de capacité des sillons ainsi que lors de l'élaboration d'éventuelles analyses des capacités des tronçons surchargés, le SAS possède un précieux savoir spécialisé sur les engorgements prévisibles et sur les mesures propres à les éliminer.

Le SAS gère le registre de l'infrastructure et publie les plans d'investissement

D'après le droit en vigueur (art. 15f de l'ordonnance du 23 novembre 1983 sur les chemins de fer [OCF]¹⁸), l'OFT gère un registre des informations nécessaires pour circuler sur l'infrastructure. Cette disposition s'appuie sur l'art. 23/ LCdF (traitement des données). En principe, la promulgation de directives sur le registre et sa gestion ne devraient pas être assurées par le même service. L'OFT conservera donc la compétence de promulguer des directives, tandis que la gestion du registre passera au SAS. En effet, ce dernier garantit, à titre d'établissement fédéral indépendant, l'égalité de traitement de tous les GI et la préparation uniforme et correcte des données dans les délais, et ce, pour l'ensemble du réseau.

Le registre de l'infrastructure informe en premier lieu sur le réseau ferroviaire actuel. Il contient aussi des informations axées sur l'avenir: il indique, par exemple, quand quelle partie de réseau peut être parcourue avec quelle technologie, quelle vitesse etc. Ces données sont toutefois générales et ne révèlent rien sur les différents investissements planifiés.

Les ETF et les propriétaires de voies de raccordement (raccordés) s'intéressent aux investissements planifiés dans le cadre de conventions de prestations (CP) entre la Confédération et les GI. C'est pourquoi les plans d'investissement des GI seront publiés. La publication des plans d'investissement sera également confiée au SAS. Les GI seront tenus de fournir ces plans au SAS dans les délais.

Le SAS continuera à se financer par des émoluments

L'attribution de sillons constitue une activité liée à l'exploitation de l'infrastructure. Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, le Conseil fédéral avait proposé de financer le SAS par les émoluments perçus par les GI pour chaque sillon vendu¹⁹. L'idée du Conseil fédéral était que les GI seraient déchargés financièrement du fait que l'attribution des sillons serait effectuée par une entreprise externe. Aujourd'hui, Sillon Suisse SA couvre ses frais au moyen d'un émolument qu'elle perçoit auprès des GI qui lui sont rattachées.

Ce modèle de financement devrait être maintenu. Le SAS couvrira la plupart de ses dépenses par des émoluments que les GI doivent prendre en charge. Il n'en résultera donc pas de coûts additionnels pour la Confédération. Comme le SAS, à la différence de Sillon Suisse SA, sera compétent pour pratiquement tout le réseau à voie

¹⁸ RS 742.141.1

¹⁹ FF 2005 2269, ici 2310s et 2361s

normale, les coûts seront ventilés sur un plus grand nombre d'entreprises que précédemment. Le Conseil fédéral fixera les bases de calcul.

De plus, le SAS bénéficiera d'indemnités de la Confédération pour les prestations fournies dans l'intérêt du système global (art. 90, al. 1, let. b, LCdF). Ces contributions seront tirées du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF; cf. commentaire *ad* art. 90 LCdF et art. 2 et 4 de la loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire [LFIF]²⁰).

1.4.1.3 Motivation et appréciation de la solution retenue

Résultats de la consultation: un haut degré d'acceptation

L'objectif suprême du projet mis en consultation, à savoir la réduction du risque de discrimination dans le transport ferroviaire, a été clairement approuvé par la majorité²¹. Dans ce contexte, la structuration du SAS en tant qu'institution indépendante de la Confédération a également été largement approuvée. Par contre, les avis sont partagés en ce qui concerne les autres tâches du SAS: la majorité des cantons, notamment, souhaite que le SAS soit chargé d'encaisser les indemnités du sillon. Une partie des prises de position approuve qu'il incombe au SAS d'établir l'horaire et que cette tâche puisse être déléguée à des tiers. Les milieux plutôt proches de l'économie, qui revendiquent de manière générale davantage de concurrence dans le système ferroviaire et un service d'attribution de sillons très indépendant, ne partagent pas cet avis. Certains considèrent que la possibilité du SAS de déléguer l'établissement de l'horaire à des tiers n'est pas acceptable.

L'attribution indépendante des sillons augmente l'efficacité et la qualité

Le taux d'utilisation du réseau ferré suisse à voie normale est déjà élevé aujourd'hui. Les prévisions de trafic sont à la hausse et la politique souhaite le report modal; aussi la concurrence pour les rares capacités va-t-elle encore se durcir à l'avenir. Le déroulement non discriminatoire de l'accès au réseau et de l'attribution des sillons est une condition indispensable pour réaliser les gains d'efficacité et de qualité potentiels et contribuer à mettre en œuvre les objectifs de la politique suisse des transports.

Le modèle commercial de Sillon Suisse SA est conçu selon une approche conforme à ces exigences. Il est néanmoins sujet à des risques de discrimination et à l'influence des ETF, d'où une distorsion de la concurrence. C'est notamment le cas lorsque le GI et l'ETF font partie de la même entreprise ou lorsqu'il y a participation à des ETF externes. C'est pourquoi le SAS doit avoir une position renforcée. Il doit pouvoir mettre en œuvre le modèle commercial intégralement, c'est-à-dire sans entraves effectives ni potentielles.

²⁰ RS 742.140

²¹ Le rapport sur les résultats de la consultation peut être consulté sous > www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > DETEC

1.4.1.4 Harmonisation des tâches et des finances

Le futur SAS reprendra le personnel de l'actuel Sillon Suisse SA. Comme le SAS se finance avec les émoluments des GI, il n'occasionne à la Confédération ni dépenses de personnel ni frais de matériel. Les tâches supplémentaires telles que l'encaissement et le registre de l'infrastructure requièrent toutefois des ressources supplémentaires.

1.4.2 Maîtrise de système

1.4.2.1 Contexte

La maîtrise de système règle l'accomplissement de tâches d'ordre supérieur

Aux termes de l'art. 36 LCdF, une entreprise peut accomplir au nom de plusieurs entreprises des tâches d'ordre supérieur liées à l'exploitation ou au développement de l'infrastructure. Ces tâches sont appelées tâches systémiques.

Elle vise à encourager l'efficacité, l'interopérabilité et les innovations dans l'intérêt des clients

L'innovation et les standards déterminent la fonctionnalité et la rentabilité d'une infrastructure ferroviaire et des entreprises de TP de manière essentielle. Il s'agit de mettre à profit les synergies, également pour des raisons de coûts; certaines problématiques requièrent des solutions uniformes pour toutes les parties concernées, voire pour toute la branche. Cela contribue à perfectionner le système ferroviaire globalement, économiquement et dans l'intérêt des clients. En Suisse, cela représente un défi de taille, car de nombreuses entreprises participent à l'exploitation du réseau à voie normale et des réseaux à voie étroite.

Peu de maîtrises techniques de système et réglementations légales insuffisantes

Aujourd'hui, il existe des maîtrises de système définies, par exemple pour le courant de traction et le *European Train Control System* (ETCS), exercées par les CFF. Le contrôle de la marche des trains de la voie métrique et spéciale (ZBMS), est placé sous l'égide du RhB. Il existe aussi des solutions internes aux secteurs, dont certaines sont un fruit de l'évolution historique. De ce fait, les règles de collaboration sont peu claires et il se produit des pertes d'efficacité faute de coopérations. Le terme «tâches d'ordre supérieur» n'est pas précisé dans la LCdF. Il manque aussi des critères et des conditions claires pour une maîtrise de système. Le processus de mandat, de financement, de gouvernance et les droits et obligations d'un gestionnaire de système ont été convenus jusqu'ici au cas par cas.

À noter également que l'art. 36 LCdF porte exclusivement sur l'infrastructure, bien que des maîtrises de système permettent des gains d'efficacité dans d'autres domaines. Dans le secteur des transports, notamment dans ceux de la diffusion et des tarifs, la maîtrise de système remplit une fonction importante de coordination. Il n'existait pas jusqu'ici de réglementation légale dans ce domaine.

1.4.2.2 Adaptation de la réglementation

EOBI a conclu que les effets d'échelle offraient un potentiel de gain d'efficacité, exploitable par une coordination renforcée des GI et par des maîtrises de système. Celles-ci doivent à l'avenir faire l'objet de mandats clairement définis. Il s'agit également de réduire le risque de discrimination qui pourrait résulter des maîtrises de système. C'est pourquoi les modifications suivantes des réglementations actuelles sont proposées:

Réglementer les maîtrises de système de manière exhaustive

Le Conseil fédéral souhaite créer le cadre juridique d'une maîtrise de système sur mandat définie pour le secteur de l'infrastructure et l'ensemble des TP. Pour ce faire, il propose d'insérer un article de même teneur dans la LCdF et dans la LTV. Ainsi, la LCdF régit les maîtrises de système du domaine de l'infrastructure et la LTV celles du domaine du trafic. Les domaines qui concernent dans une égale mesure l'infrastructure et le trafic sont généralement attribués à l'infrastructure.

L'OFT peut organiser une maîtrise du système sur mandat lorsqu'il est possible de gagner de l'efficacité, d'améliorer l'interopérabilité ou de créer des solutions standardisées dans l'intérêt de la clientèle des TP. Dans tous les autres cas, les solutions issues d'initiatives au sein de la branche restent possibles.

Augmenter la transparence par une réglementation contractuelle et par gouvernance

Un contrat avec le gestionnaire du système règle les détails

Jusqu'ici, l'OFT a organisé des maîtrises de système sur mandat aux GI moyennant indemnisation dans le cadre de la CP. Or ce procédé n'est ni visible pour des tiers ni extensible au secteur des transports ou à l'ensemble des TP.

Les maîtrises de système feront donc désormais l'objet d'un contrat. Le mandant est dans tous les cas l'OFT. Le gestionnaire du système peut, suivant le domaine, être un GI, une ETF, une autre entreprise de transport concessionnaire ou une autre organisation ou entreprise appropriée dotée des compétences spécialisées nécessaires.

Les mandats de maîtrise de système ne sont pas soumis au droit fédéral des marchés publics (cf. commentaires ad art. 37 LCdF et 18a LTV). Le cercle de prestataires ou d'entreprises qui entreront en ligne de compte à titre de mandataires est restreint. L'OFT décidera donc au cas par cas si le mandat sera attribué directement ou – s'il y a plusieurs prestataires équivalents – s'il fera l'objet d'une procédure par invitation ou d'une mise au concours en procédure ouverte.

Le contrat de gestion de système régit le mandat concret, la rémunération, le pilotage, la participation des entreprises concernées, les droits sur les systèmes et applications informatiques, la vérification de l'exécution des tâches ainsi que la sécurité des données. L'OFT publiera les contrats afin de garantir une transparence maximale.

Le comité de gestion prend les décisions opérationnelles

Pour assurer la gouvernance des conventions contractuelles, il est prévu que la maîtrise des systèmes soit en règle générale confiée à un *Management Board* (comité de gestion) créé à cet effet. Ce comité prend des décisions déterminantes avec le concours de représentants de la branche sélectionnés et de l'OFT à titre de mandant. Les contrats de gestion de système garantissent la participation des entreprises concernées. Dans la mesure du nécessaire, le gestionnaire du système règle avec toutes les entreprises concernées les tâches, la participation et la répartition des coûts. Les entreprises concernées sont tenues de collaborer; en contrepartie, elles sont régulièrement informées et impliquées adéquatement dans la suite du développement. Le gestionnaire du système doit garantir l'exécution non discriminatoire de la tâche. Les représentants du comité de gestion sont désignés dans les contrats de gestion de système au cas par cas. Ces organes sont régis par le principe de la décision à la majorité afin d'assurer la capacité décisionnelle au sens du mandat. Ce genre de comité de gestion existe déjà pour certaines maîtrises de système. Il est aussi possible qu'un comité de gestion pilote plusieurs maîtrises de système si c'est une solution judicieuse. À la rigueur, un organe préexistant peut assumer les tâches du comité de gestion.

La gouvernance est assurée par l'OFT, la RailCom est l'autorité de recours

En tant que mandant, l'OFT est tenu de vérifier et de régler le respect des conventions contractuelles.

La RailCom fera office d'autorité de recours en cas de différends entre le gestionnaire du système et une entreprise participante. La délégation de tâches systémiques par l'OFT n'est toutefois pas sujette à recours.

Financement réglé de manière transparente par contrat

Du fait de l'extension de la base légale et des contrats, le financement de la maîtrise de système est séparé du mandat infrastructurel traditionnel et attesté de manière transparente.

Les maîtrises de système dans le secteur de l'infrastructure sont régies par la LCdF. Les prestations du gestionnaire de système sont financées par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Les prestations fournies par les gestionnaires de système dans le domaine du trafic peuvent être indemnisées par la Confédération (complément de l'art. 28 LTV). De plus, il sera aussi possible de profiter d'une garantie fédérale lors d'un recours à du capital étranger ou à un prêt fédéral (art. 31 LTV; cf. explications au ch. 2.8). Si une tâche systémique touche exceptionnellement les deux secteurs – infrastructure et transports – il faudrait répartir le financement.

1.4.2.3 Motivation et appréciation de la solution retenue

Résultats de la consultation: un haut degré d'acceptation dans le secteur de l'infrastructure, des échos mitigés dans le secteur des transports

Lors de la consultation, les maîtrises de système dans le domaine de l'infrastructure ont été bien accueillies, car elles peuvent contribuer à augmenter l'interopérabilité et l'efficacité des systèmes. Les rôles et les compétences doivent être clairement réglés dans la loi. Les maîtrises de système dans le domaine du trafic (par ex. système d'émission des titres de transport) ont suscité des avis partagés. La branche des expéditeurs et celle du transport routier, par exemple, espèrent un gain d'efficacité et souhaitent que les maîtrises de système soient autorisées dans le trafic marchandises. Pour d'autres tels que la majorité des cantons, les coûts subséquents des maîtrises de système dans le transport de voyageurs ne sont pas assez clairs. Dans tous les cas, les commanditaires du transport régional et du trafic local doivent être impliqués dans l'élaboration des maîtrises de système.

Les concrétisations dans différents domaines augmentent la transparence

Les modifications proposées comblent une lacune légale. Les maîtrises de système remodeleront le complexe paysage ferroviaire de Suisse. La coordination générale de tâches systémiques gagne en importance non seulement pour le secteur de l'infrastructure, mais aussi pour l'ensemble des TP. Il est dès lors légitime et judicieux de concrétiser la base légale actuelle et de créer une réglementation analogue pour le secteur des transports.

Les maîtrises de système entraînent une position particulière et marquante de l'entreprise. Il en résulte un risque de discrimination; celui-ci peut être réduit par des bases légales claires et par une transparence accrue en matière de mandat, de financement et de gouvernance. En même temps, grâce aux comités de gestion prévus, les entreprises concernées auront davantage voix au chapitre.

La nouvelle réglementation pose la pierre angulaire de nouvelles maîtrises de système par la concrétisation et l'extension du champ d'application. L'idée initiale d'attribuer les maîtrises de système est conservée. Les maîtrises de système actuelles se sont avérées probantes, elles seront poursuivies sous forme de contrats sur une nouvelle base légale.

1.4.2.4 Harmonisation des tâches et des finances

L'adaptation proposée de la base juridique entraînera de légères modifications des processus et des déroulements administratifs. L'élaboration des contrats de gestion de système, la gouvernance et la surveillance des prestations à fournir en vertu du contrat incomberont à l'OFT. Comme les maîtrises de système actuelles sont fixées dans la CP, il s'ensuivra pour l'OFT un surcroît de travail raisonnable. La CACF (désormais la RailCom), aura également un léger surcroît de travail à titre d'autorité de recours en cas de différends non contractuels. Les surcoûts financiers et personnels sont décrits en détail au ch. 3.1.

1.4.3 Droits de participation dans le domaine de l'infrastructure

1.4.3.1 Contexte

Pas de discrimination attestée actuellement, mais des risques à prendre au sérieux

Depuis l'ouverture des réseaux, l'accent a été mis sur une attribution transparente des sillons pour la garantie de l'accès non discriminatoire au réseau. Comme la concurrence est faible et puisque les transports et l'infrastructure sont séparés aux niveaux financier et de l'organisation, il n'y a guère d'indices tangibles de désavantages subis par une entreprise de transport dans ce domaine. EOBI est toutefois d'avis que, dans le système ferroviaire actuel, le risque de discrimination existe. Il concerne surtout l'attribution des sillons (cf. ch. 1.4.1.1), mais aussi le développement des réseaux, la planification des investissements, les stratégies technologiques, l'évaluation du taux d'utilisation du réseau ou de ses risques de stabilité ainsi que les exigences en matière de sécurité. Il faut supposer qu'au sein d'une entreprise intégrée, le secteur des transports a une longueur d'avance en matière d'information. La tentation d'exploiter le potentiel de discrimination augmente avec la concurrence. L'abus d'une position dominant le marché devient d'autant plus vraisemblable que les domaines de l'entreprise intégrée soumis à la concurrence sont nombreux.

Les ETF obtiennent plus de droits de participation en amont des décisions d'investissement concernant l'infrastructure

Les ETF sont directement concernées par toutes les décisions sur le développement de l'infrastructure, aussi bien pour l'attribution des sillons que notamment pour les investissements. Dans ce domaine, les ETF doivent avoir un meilleur accès aux informations des GI.

Lors du développement à long terme et des projets d'aménagement de l'infrastructure, les ETF ont un droit de participation qu'elles peuvent exercer dans le cadre du Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES) et dans les régions de planification, sous l'égide des cantons et de concert avec les GI. Toutefois, il s'agit aussi d'assurer ce droit de participation des ETF dans la planification à court et à moyen terme de l'horaire et des investissements destinés au maintien de la qualité des infrastructures. Aujourd'hui, il n'existe à cet effet que des rencontres de coordination de certaines entreprises ferroviaires sur une base facultative. Pour les négociations relatives à la CP, la condition est que les GI consultent les ETF concernées; mais cela n'est pas vérifié.

Des discriminations peuvent surgir, par exemple, lorsqu'un GI supprime ou déplace une diagonale d'échange sur son infrastructure et que cette opération est ciblée sur le matériel roulant utilisé par l'ETF de son entreprise. Si les autres ETF n'utilisent pas de matériel roulant du même type, elles pourraient avoir des difficultés à respecter l'horaire. Afin d'éviter ce genre de discriminations, le Conseil fédéral entend inscrire au niveau de la loi un droit d'information et de participation en faveur des ETF actives dans l'accès au réseau. Les raccordés conformément à la LTM doivent

obtenir les mêmes droits, car l'utilisation de leurs installations est directement tributaire du réseau ferroviaire d'ordre supérieur.

Concrètement, ces droits de participation devraient s'appliquer à l'établissement de l'horaire et aux décisions d'investissement des GI. Cette mesure est prévue à titre de complément au SAS indépendant (cf. ch. 1.4.1), de renforcement de l'autorité de régulation (cf. ch. 1.4.4) et de clarification de la définition des droits et des obligations d'un gestionnaire de système (cf. ch. 1.4.2). Les GI sont ainsi tenus de travailler avec plus de transparence et de consolider l'harmonisation avec les ETF.

1.4.3.2 Nouvelle réglementation proposée

Droit d'information et de participation des ETF inscrit dans la loi

La LCdF est complétée par un art. 37a qui garantit aux ETF et aux raccordés, pour la planification de l'infrastructure à court et à moyen terme, un droit d'information et de participation.

Il est également prévu d'inscrire un droit de participation des ETF dans la loi en ce qui concerne la procédure d'établissement de l'horaire. A cet effet, l'art. 13, al. 3, LTV est complété.

À des fins de réciprocité, le Conseil fédéral entend fixer dans la LTV une nouvelle obligation explicite faite aux commanditaires et aux entreprises de transport de prendre en compte la demande mais aussi l'infrastructure actuelle lors de la planification de l'offre. Cela devrait éviter que le droit de participation des ETF entraîne des desiderata unilatéraux impliquant des infrastructures chères.

Les GI doivent motiver leurs décisions

Les GI ne sont pas tenus de faire droit à tous les souhaits des ETF. À condition de respecter le principe de non-discrimination, ils restent indépendants dans leurs décisions, à condition de les motiver suffisamment.

La RailCom est l'autorité de recours si la participation ne fonctionne pas

Si des ETF ou des raccordés se sentent désavantagés en ce qui concerne leurs droits d'information et de participation, ils pourront s'adresser à la RailCom à titre d'autorité de recours. Celle-ci statue uniquement sur les cas de discrimination lorsque les parties recourantes s'estiment lésées dans leur droit de participation. Elle est donc seule responsable du respect du processus de participation.

La RailCom ne se prononce toutefois pas sur des questions de contenu ou matérielles telles que les mesures d'aménagement ou de démantèlement (cf. ch. 1.4.4.2). Si des ETF ou des raccordés n'approuvent pas le traitement des demandes par les GI, ils doivent s'adresser à l'OFT; celui-ci statue sur les divergences matérielles.

1.4.3.3 Motivation et appréciation des propositions

Résultats de la consultation: large approbation en général, mais craintes de retards dans les décisions d'investissement

Le droit de participation des ETF lors des décisions relatives à des investissements est majoritairement approuvé et il faut l'inscrire de manière précise et contraignante au niveau de la loi. Certains milieux consultés craignent toutefois que les investissements subissent inutilement des retards du fait de ce droit de participation – notamment en rapport avec le droit de recours. C'est pourquoi la majorité des cantons, par exemple, est plus favorable à un simple droit d'information au lieu d'un droit de participation. Selon la plupart des avis, ces droits doivent cependant être applicables non seulement aux ETF, mais aussi aux cantons ainsi qu'aux chargeurs du trafic marchandises.

Assurer les droits de participation dans les processus à court et à moyen terme

La législation FAIF a changé la donne de la planification à long terme de l'infrastructure et des offres de transport. Toutes les parties directement concernées, à savoir aussi les ETF, peuvent participer. La révision totale de la LTM a instauré les instruments à long terme STUR et à moyen terme PLUR pour la planification des sillons, à laquelle les ETF participent (cf. ch. 1.4.1.2). Ces dernières ont ainsi des informations fiables sur les capacités du réseau disponibles à long terme. L'implication des ETF et des raccordés dans les processus liés au maintien de la qualité des infrastructures, notamment pour la CP, n'est pas assurée de manière suffisante du point de vue juridique. Aussi s'agit-il d'inscrire dans la LCdF un droit d'information et de participation en ce qui concerne les planifications d'infrastructure à court et à moyen terme.

Pour l'attribution des sillons à moyen et à long terme, les processus actuels et les instruments STUR et PLUR suffisent. Le droit d'information et de participation des ETF dans la procédure à court terme de l'horaire et de l'attribution des sillons manque encore dans la législation; il y faudrait une inscription explicite (ajout dans la LTV).

Il n'est pas nécessaire d'étendre les droits en question aux clients et commanditaires d'offres de transport qui sont indirectement touchés; cela induirait des frais administratifs considérables. Les cantons et les chargeurs ont manifesté leur intérêt à une participation. Les chargeurs peuvent participer indirectement en influant sur les ETF et les raccordés. Les cantons sont impliqués directement lors de l'élaboration des projets d'offre, de même que dans la plupart des procédures d'approbation des plans concernant des projets d'investissement à incidence spatiale.

1.4.3.4 Mise en œuvre du droit d'information et de participation

Les plans d'investissement sont accessibles en ligne sur une plate-forme Internet

Tous les quatre ans, les ETF doivent être entendues lors de la préparation de la CP. Il se peut toutefois que des décisions soient prises pendant une période de CP et qu'elles aient une grande influence sur une ETF – par exemple des adaptations du plan d'investissement.

C'est pourquoi le SAS installera une plate-forme électronique, sur laquelle il mettra en ligne les plans d'investissement à moyen terme des GI (cf. ch. 1.4.1.2). La plate-forme ne sera accessible qu'aux ETF concernées, aux raccordés et à la RailCom. Les droits d'accès à cette plate-forme seront octroyés au cas par cas et vérifiés périodiquement. Les ETF pourront y consulter, du moins dans le domaine de la voie normale, le registre de l'infrastructure et les conditions d'utilisation du réseau ferré (*network statements*) ainsi que les plans d'investissement actuels à moyen terme des GI. Ces plans fourniront des renseignements au moins pour les quatre années suivantes sur les investissements et, le cas échéant, sur les désinvestissements. En vertu de leur droit d'information et de participation, les ETF et les raccordés pourront s'adresser aux GI avec leurs revendications et d'attendre un traitement fondé.

Le procédé suivant est prévu:

- Le plan d'investissement actuel, approuvé par la direction du GI, est mis en ligne et rendu accessible au plus tard avant la fin de mars sur le site web du SAS.
- Les ETF et les raccordés concernés peuvent adresser leurs revendications aux GI pendant un mois.
- Le GI traite ces revendications de manière fondée pour la fin de mai et informe les ETF et les raccordés concernés.
- En cas de non prise en compte de ses revendications, une ETF ou un chemin de fer raccordé peut déposer un recours auprès de l'OFT avant la fin de juin.
- L'OFT doit traiter le recours dans les trois mois.

Les GI fixent les exigences et le degré de détail applicable aux plans d'investissement

La branche (c'est-à-dire les GI avec les ETF) fixent les exigences minimales relatives au format des plans d'investissement, notamment le degré de précision et la délimitation géographique. L'OFT participera à la fixation des exigences minimales. Le GI, pour sa part, doit rendre compte, dans le cadre de son rapport annuel sur la CP, de la consultation des ETF et des raccordés dans le cadre de la planification des investissements et résumer ses décisions sur leurs demandes. Il doit motiver les décisions ayant une grande portée pour une ETF ou un chemin de fer raccordé.

Désormais, la consultation des ETF lors de la *procédure d'établissement de l'horaire* est inscrite au niveau de la loi, ce qui garantit le droit de participation. La mise en œuvre pratique fera l'objet d'une directive de l'OFT.

Dans les deux cas, si une ETF estime que son droit de participation a été lésé ou si elle constate une discrimination, la RailCom est l'autorité de recours selon le nouvel art. 40^{ter} LCdF (cf. ch. 1.4.4.2).

Ici aussi, le Conseil fédéral peut prévoir des allègements, en particulier pour les tronçons à voie étroite ou non interopérables.

1.4.3.5 Harmonisation des tâches et des finances

Les GI ont des tâches supplémentaires à accomplir: la publication des plans d'investissement et l'obligation de consulter les ETF et les raccordés. La mise en ligne des plans d'investissement ne représente qu'un surcroît de travail négligeable pour le SAS. Les conséquences financières sont présentées plus en détail au ch. 3.1.

1.4.4 Renforcement de l'autorité de régulation (RailCom)

1.4.4.1 Contexte

La CACF surveille l'accès non discriminatoire au réseau

En Suisse, conformément à la LCdF, les GI sont tenus de garantir l'accès non discriminatoire au réseau. S'il y a des différends à ce sujet, la CACF statue sur demande des parties. Elle est rattachée à l'organisation du DETEC et a été créée lors de la réforme des chemins de fer 1, avec mission d'assurer une partie des fonctions de régulation dans le système ferroviaire suisse (garantie de l'accès non discriminatoire au réseau en transport de voyageurs et de marchandises). La deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2 a investi la CACF du droit d'entreprendre des enquêtes d'office et de prononcer des sanctions. Elle peut agir si elle soupçonne que l'accès au réseau est empêché ou accordé de manière discriminatoire. De plus, elle surveille l'attribution non discriminatoire des sillons par Sillon Suisse SA. Ces modifications sont en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2013. Depuis l'entrée en vigueur de la LTM totalement révisée le 1^{er} juillet 2016, elle est aussi investie de la compétence de statuer sur des différends en matière d'accès aux installations pour le transport des marchandises.

Comme la CACF, la COMCO est aussi chargée de certaines missions dans le domaine du trafic: ses tâches principales sont l'élimination de cartels nocifs, la surveillance des entreprises qui dominent le marché, le contrôle lors de fusions ainsi que l'empêchement des restrictions étatiques à la concurrence. Concernant les chemins de fer, la COMCO restera compétente lorsque le droit sur les cartels sera applicable, par exemple lorsqu'une entreprise détenant un monopole profite de sa position de force pour pratiquer des prix abusifs. Comme dans le marché de l'électricité, l'accès au réseau conformément à la LCdF est toutefois une réglementation par loi spéciale, qui exclut l'application de la loi du 6 octobre 1995 sur les cartels (LCart)²². La surveillance de l'attribution non discriminatoire des sillons – phénomène typique des

²² RS 251

industries en réseau – relève de la compétence des différentes commissions spéciales (CACF pour les chemins de fer, ElCom pour le marché de l'électricité, ComCom pour les télécommunications, etc.).

La délimitation par rapport au Surveillant des prix est similaire à celle qui existe par rapport la COMCO: la délimitation des compétences entre le Surveillant des prix et la COMCO découle de l'art. 16 de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix²³. Le Surveillant des prix est compétent pour les domaines susceptibles de générer des prix abusifs par manque de concurrence (art. 12 de la loi concernant la surveillance des prix). Dans le domaine ferroviaire, cette situation peut se produire actuellement surtout dans le trafic grandes lignes, dans lequel les CFF sont seuls concessionnaires. La délimitation par rapport au Surveillant des prix résulte du fait que les prix de transport concernent le contrat de transport entre l'entreprise et les voyageurs (art. 19 ss LTV), tandis que le domaine de compétences de la CACF ne concerne que le rapport entre GI et ETF au sein de la branche.

Un nouveau renforcement de la CACF s'impose.

Pour que l'accès non discriminatoire au réseau ferré et aux installations de triage et de transbordement puisse être garanti malgré l'intensité croissante de la concurrence, il faut doter la CACF de nouvelles compétences et ressources.

1.4.4.2 Nouvelle réglementation proposée

Nouveau renforcement de l'autorité de régulation

En confiant des tâches supplémentaires à l'autorité de régulation, le projet contribue à garantir un accès non discriminatoire au réseau à titre d'élément essentiel de l'ouverture du marché et de la concurrence. Les adaptations prévues se basent en grande partie sur l'analyse de la CACF²⁴ par EOBI. Du point de vue formel, les nouveaux art. 40a ss LCdF proposés dans le présent projet remplacent toutes les dispositions actuelles relatives à la CACF. Elles forment désormais un tout.

La CACF devient la RailCom.

La forme actuelle de la CACF, autorité de régulation indépendante rattachée à l'organisation du DETEC, s'est avérée probante. Il y a donc lieu de la conserver.

Dans le cadre de la pratique suisse usuelle en matière d'autorités de régulation des infrastructures (ElCom, ComCom, PostCom), la CACF sera rebaptisée la «RailCom».

²³ RS 942.20

²⁴ Annexe 4: Le «Rapport du régulateur» du rapport final d'EOBI est téléchargeable gratuitement sur le site de l'OFT sous: www.bav.admin.ch > Thèmes > Réforme des chemins de fer > Autres sujets de réforme.

Renforcement de la RailCom par diverses nouvelles tâches et un pouvoir de sanction

Plusieurs mesures sont proposées pour renforcer la RailCom. Ainsi, diverses nouvelles tâches lui sont attribuées et elle aura un accès facilité aux données. Enfin, elle pourra prendre des mesures administratives. Ce renforcement de la RailCom devrait se faire indépendamment d'un modèle institutionnel des entreprises ferroviaires.

Il est prévu de charger la RailCom des tâches, compétences et fonctions suivantes:

a) Surveillance renforcée et observation

La RailCom surveillera la transmission des données d'encaissement des GI au SAS. Elle exercera également la surveillance sur la planification non discriminatoire de l'entretien et des renouvellements. Elle observera le marché ferroviaire et échangera des informations avec d'autres autorités de régulation. Depuis le 1^{er} juillet 2016, elle surveille déjà l'accès aux installations destinées au transport de marchandises.

b) Maîtrise de système

Il sera désormais possible de confier une maîtrise du système à des tiers. L'OFT, en tant que mandant, surveille avant tout le respect du contrat. S'il ne le fait pas ou ne peut le faire, il peut faire appel à la RailCom. Celle-ci est habilitée à vérifier uniquement les aspects qui ne sont pas traités dans le cadre du mandat proprement dit, tels que la gestion de contrat entre le mandant et le mandataire, (cf. commentaires ad art. 40a^{ter}, al. 1, let. e, LCdF).

c) Droits de participation des ETF lors d'investissements d'infrastructure

Conformément au droit en vigueur (art. 48d, al. 1, LCdF), l'OFT consulte les ETF concernées lors de la planification des étapes d'aménagement prévues dans le cadre de PRODES. À cet échelon axé sur le long terme, il n'y a pas lieu de faire appel à la RailCom, car les étapes de planification ne sont pas justiciables.

En revanche, les ETF doivent pouvoir participer à la planification des investissements à court et à moyen terme des GI (cf. ch. 1.4.3.2 et 1.4.3.3). Ce droit est inscrit dans l'art. 37a LCdF.

Si les GI refusent de manière discriminatoire aux ETF leur droit de participation, les celles-ci peuvent s'adresser à la RailCom. Ainsi, la RailCom est investie d'une compétence additionnelle dans le domaine de l'accès au réseau, sans que la Confédération perde de sa souveraineté de planification.

d) Fourniture des données

Il est prévu de faciliter l'accès de la RailCom aux données des participants au marché, notamment des ETF. La RailCom a besoin de ces données spécialement dans l'optique de son intervention active. En outre, les autorités de la Confédération et des cantons sont également tenues de participer. Cette obligation est assurée par le nouvel art. 40a^{quater} LCdF.

e) Mesures administratives

Une autorité de régulation doit pouvoir prendre des sanctions efficaces. C'est précisément dans les domaines de droit public comme celui-ci que les sanctions pénales sont souvent inadéquates pour créer un effet dissuasif ou pour sanctionner des conduites indésirables. La RailCom pourra donc, par analogie à la FINMA, ordonner des sanctions administratives dans des limites prédéfinies (art. 40^a_{sexies} LCdF).

Une augmentation des ressources est nécessaire

La CACF est formée aujourd'hui d'une présidente ou d'un président et d'une vice-présidente ou d'un vice-président, ainsi que de cinq membres, tous désignés par le Conseil fédéral sur proposition du DETEC. Le siège de la CACF et son secrétariat sont à Berne. Après audition de la CACF, la présidence désigne la direction du secrétariat. L'effectif interne de la CACF a été augmenté en 2015 à 4,1 postes. Le budget de 800 000 francs a permis de couvrir l'ensemble des charges de personnel et d'exploitation en 2015²⁵.

Le financement de la RailCom reste majoritairement assuré par le budget du DETEC. La RailCom perçoit des émoluments pour ses tâches de surveillance et de contrôle.

Les exigences supplémentaires vont requérir de nouvelles qualifications. Pour les nouvelles tâches, l'effectif de la RailCom sera augmenté de 1 poste à plein temps.

1.4.4.3 Motivation et appréciation de la solution retenue

Résultats de la consultation: large approbation du renforcement de l'autorité de régulation et estimations divergentes du besoin d'aménagement

Lors de la consultation, le passage de l'actuelle CACF à la RailCom et le renforcement de celle-ci ont été largement approuvés. Il faut cependant définir clairement ses rôles et ses délimitations, notamment par rapport à d'autres autorités fédérales et organes de surveillance. Le nombre et le genre de compétences supplémentaires dont il faut charger la RailCom suscitent la controverse. Notamment les expéditeurs et la branche des transports routiers demandent que la RailCom soit investie de compétences de surveillance supplémentaires et proactives. D'autres milieux craignent par contre des frais exagérés et plaident pour une régulation aussi autonome que possible. La majorité des cantons ne voit guère de nécessité de charger la RailCom de compétences supplémentaires ou de tâches permanentes de surveillance. Quelques voix demandent par contre que la surveillance de la desserte de base fasse partie des compétences de la RailCom (de manière analogue à la COMCO et à PostCom).

²⁵ Rapport d'activité 2013 de la commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF).EEEE

Renforcer l'autorité de régulation

Le renforcement de la circulation ferroviaire par une concurrence accrue ne réussira que si cette concurrence n'est pas entravée. Il faut notamment agir contre la discrimination patente et latente. Comme dans tout marché libéralisé, une autorité doit veiller à ce que tous les participants respectent les règles. Quiconque est désavantagé devrait pouvoir faire appel à cette autorité, soit par une action contre une conduite contraire à la concurrence ou discriminatoire, soit par un recours contre une décision qui, de l'avis du recourant, enfreint ses droits. L'autorité doit pouvoir agir d'office si elle soupçonne que le marché ou la concurrence sont influencés de façon illicite. La solution proposée est la mieux à même d'atteindre ces objectifs. Jusqu'ici, le renforcement de la CACF s'est fait en plusieurs phases, la plus récente étant la révision de la LTM²⁶. Grâce au présent projet, la CACF désormais appelée la RailCom obtient les compétences nécessaires pour pouvoir agir rapidement et efficacement si nécessaire.

1.4.4.4 Harmonisation des tâches et des finances

Le renforcement de la RailCom entraîne une hausse des coûts. La RailCom – comme précédemment la CACF – est toujours financée par la caisse fédérale générale. Les détails figurent au ch. 1.4.4.2.

1.4.5 Extension des droits des passagers

1.4.5.1 Contexte

À partir d'adaptations juridiques au niveau international, le présent projet vise à améliorer également les droits des passagers. Ainsi, le système ferroviaire deviendra plus attrayant pour ces derniers. Il faut dès lors adapter le système des transports suisses à l'évolution internationale dans le domaine du droit des passagers.

Les TP suisses convainquent sur l'échiquier international

La mise en œuvre des adaptations de lois proposées en matière de droits des passagers doit être conforme aux règlements (CE) n° 1371/2007²⁷ et (UE) n° 181/2011²⁸.

Les transports publics suisses sont et restent une référence en termes de comparaison internationale. La demande interne, en croissance constante depuis plusieurs années, a compté plus de 23 milliards de personnes-km (pkm) en 2012. La plus grande part des personnes-km (19,3 milliards, soit 83 %) revient au chemin de fer, dont les deux tiers dans le trafic longues distances.

²⁶ RO 2016 1845, ici 1852 et 1856s

²⁷ Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, JO L 315 du 3.12.2007, p. 14.

²⁸ Règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, JO L 55 du 28.2.2011, p. 1.

Dans l'UE, les droits des passagers vont plus loin qu'en Suisse

Malgré ce succès, l'expérience montre que les passagers sont la partie plus faible dans le contrat de transport entre eux et les entreprises de transport. Comme il n'existe pas de concurrence dans les transports publics de voyageurs, les passagers n'ont pas la possibilité de choisir d'autres prestataires.

Dans divers domaines, l'UE garantit actuellement davantage de droits aux passagers du rail que la Suisse. La Suisse a intérêt à améliorer la situation juridique des passagers dans les transports concessionnaires et à garantir des standards internationaux. Grâce à une adaptation du droit suisse aux prescriptions UE sur les droits des passagers et grâce à l'extension de ces droits, l'attrait du transport ferroviaire aux niveaux national et international peut augmenter.

Les droits des passagers sont également pertinents dans le trafic international par autocar

Le nombre d'entreprises d'autocars qui proposent des voyages internationaux avec un arrêt en Suisse a continuellement augmenté ces dernières années. Actuellement, il existe plus de 100 lignes de transports UE et environ 80 lignes de transports depuis les Etats tiers avec arrêt (y c. point de départ et destination) en Suisse. Afin de renforcer les droits des passagers en général et d'établir des règles de concurrence fonctionnelles et équitables entre les différentes parties prenantes aux transports publics, il y a lieu d'introduire des droits des passagers supplémentaires non seulement dans le domaine ferroviaire, mais aussi dans celui des transports par autocar.

L'UE a posé des exigences minimales

Depuis 2011, l'UE applique des droits des passagers à tous les modes de transport, à savoir le rail, la route, l'air et l'eau. Les prescriptions ont pour but de mettre les voyageurs au centre de la politique des transports.

Dans le règlement (CE) n° 1371/2007, l'UE fixe des exigences minimales relatives aux droits des personnes à mobilité réduite, aux questions de responsabilité civile et aux prestations de dédommagement et d'aide en cas d'interruption du voyage. Les droits des passagers en transport ferroviaire font également l'objet de réglementations internationales déjà en vigueur, notamment dans la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 (COTIF) et dans son appendice A – Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs (CIV).

Au sein de l'UE, le marché du transport international de passagers par autocars est libéralisé. À la différence du transport ferroviaire, il n'existe pas de convention internationale qui régit les droits des passagers dudit transport. C'est pourquoi l'UE a adopté le règlement (UE) n° 181/2011 afin d'accroître l'attrait du transport par autocar pour les passagers et de standardiser les conditions de concurrence. Ce règlement est globalement comparable avec le règlement (CE) n° 1371/2007.

Droits des passagers en Suisse

La Suisse a ratifié la COTIF et les CIV, qui régissent certaines questions de responsabilité civile en transport international ferroviaire. La LTV et l'ordonnance du

4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV)²⁹ contiennent des dispositions sur le contrat de transport, sur la responsabilité civile des ETF, sur les correspondances manquées et sur les trains annulés. Selon la loi suisse, ces dispositions ne s'appliquent pas seulement aux chemins de fer mais à tous les types de transport.

Certaines entreprises appliquent actuellement, sur une base facultative, un système de bons. Ce faisant, elles indemnisent tous les passagers d'un train, indépendamment du trajet parcouru et du prix du titre de transport. Elles différencient uniquement entre la 1^{re} et la 2^e classe. Ce système présente l'avantage que les passagers sont dédommages de manière simple et directe et qu'ils ne doivent pas d'abord faire valoir leurs droits formellement. A l'inverse, ils n'ont pas de droit à être dédommages par des bons. Comme ceux-ci doivent être remis aux passagers en mains propres, il se peut, en cas de fort taux d'occupation d'un train, que tous les passagers ne bénéficient pas du dédommagement.

Les réglementations pour des TP adaptés aux besoins des handicapés sont exhaustives

De nombreuses bases légales régissent en Suisse les droits des personnes qui ont un handicap ou dont la mobilité est restreinte³⁰. Ces réglementations sont déjà plus complètes pour le transport ferroviaire que ne le sont celles de l'UE.

En Suisse, les droits des passagers du transport international par autocar sont insuffisants

Le transport de voyageurs transfrontalier par la route soumis à autorisation (transport international par autocar) est assujéti à la LTV. Contrairement au trafic ferroviaire, les lignes ne sont pas soumises à concession de manière formelle, mais à autorisation (art. 8 LTV). Comme plusieurs prescriptions du droit suisse relatives aux droits des passagers s'appliquent exclusivement aux transports concessionnaires, seules quelques prescriptions sont en vigueur concernant les droits des passagers du transport international par autocar. Il y a donc des mesures à prendre dans l'intérêt des passagers et en raison du caractère international de cette offre de transport.

La situation est similaire dans le transport de personnes handicapées ou à mobilité réduite. La LHand prévoit une interdiction de discrimination pour les particuliers au sens de l'art. 8, al. 2, de la Constitution (Cst.)³¹. Cependant, elle oblige la collectivité ou l'entreprise concessionnaire à fournir des prestations en fonction des besoins des handicapés. Etant donné que le transport international par autocar est soumis à autorisation et non au régime de la concession, les prescriptions sur les TP de la LHand – sous réserve de l'interdiction du traitement discriminatoire – ne sont pas applicables dans ce domaine. Une adaptation, au niveau des ordonnances, du droit suisse aux prescriptions déterminantes du règlement (UE) n° 181/2011 constitue un

²⁹ RS 745.11

³⁰ Loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés (LHand, RS 151.3), ordonnance du 19 novembre 2003 sur l'égalité pour les handicapés (RS 151.31), ordonnance du 12 novembre 2003 sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (RS 151.34) et ordonnance du DETEC du 22 mai 2006 concernant les exigences techniques sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (RS 151.342).

³¹ RS 101

standard minimal pour les droits des personnes qui ont un handicap ou dont la mobilité est restreinte en transport international par autocar.

1.4.5.2 Nouvelle réglementation proposée

Champ d'application pour tous les modes de transport, mais différencié

Les modifications proposées concernent la LTV. Elles s'appliquent de ce fait à tous les types de transport régis par cette loi. Les dispositions qui s'adressent uniquement aux entreprises ferroviaires sont libellées en conséquence. La nouvelle réglementation vise en principe tous les types de trafic (international, national, régional et local). Là où des réglementations détaillées s'avèrent souhaitables, le projet prévoit une délégation de compétence en faveur du Conseil fédéral.

Responsabilité civile des entreprises ferroviaires pour les voyageurs et leurs bagages: introduire des avances

La responsabilité civile de l'entreprise en cas d'accident est réglée à l'art. 51 LTV, qui renvoie à la LCdF pour les ETF et à la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)³² pour les véhicules routiers. La nouvelle réglementation prévoit que les ETF seront tenues de verser une avance en cas de blessure ou de décès d'un passager, afin de couvrir les besoins immédiats des passagers concernés ou de leurs proches. En cas de décès, il faudra d'abord déterminer quelle personne physique a droit à une indemnité, après quoi l'entreprise aura 15 jours pour payer une avance. Le versement d'une avance ne constitue pas une reconnaissance de responsabilité. L'avance peut être recouvrée si le dégât a été causé par préméditation ou par négligence du passager, ou si la personne qui l'a reçue n'y avait pas droit. Le Conseil fédéral fixe au niveau de l'ordonnance le montant minimal à payer à titre d'avance par une ETF en cas de décès.

Étendre les dommages-intérêts en cas de correspondances manquées, de suppressions de trains et d'annulations

Actuellement, une entreprise au bénéfice d'une concession n'est responsable des dommages que si l'horaire n'est pas respecté et que c'est pour cela que la personne manque la dernière correspondance prévue à l'horaire. Cela ne changera pas à l'avenir. Cependant, il faut étendre la disposition de sorte que l'entreprise réponde également des dommages lorsque les voyageurs n'atteignent pas la destination voulue. Selon le droit en vigueur, le Conseil fédéral peut décider que l'entreprise doit proposer aux passagers dont la correspondance est supprimée aussi bien un retour gratuit que la poursuite du voyage par un autre itinéraire sans surcoût. Les droits aux dommages-intérêts des voyageurs pour des retards seront exclus. Par ailleurs, la disposition sur l'exclusion de la responsabilité de l'entreprise n'est pas touchée.

La nouvelle réglementation en trafic concessionnaire offrira la possibilité, en cas de retard, de poursuivre son voyage par la prochaine course appropriée sans surcoût –

³² RS 741.01

indépendamment du fait qu'une correspondance ait été manquée ou non. Le droit en vigueur ne prévoit cette possibilité qu'en cas de rupture de correspondance. Si le but du voyage ne peut plus être atteint du fait du retard, les voyageurs pourront choisir de ne pas entamer le voyage moyennant remboursement du prix de transport, de retourner immédiatement au point de départ moyennant remboursement du prix du transport ou de renoncer à la poursuite du voyage, moyennant remboursement au prorata du prix de transport.

Dédommagement au prorata du prix de transport lors de retards importants

Lorsqu'il n'est pas possible de faire valoir le droit au remboursement du prix de transport au sens susmentionné, les voyageurs doivent malgré tout pouvoir demander, dans certaines conditions, un dédommagement à l'entreprise de transport. Ce dédommagement devrait s'élever à au moins 25 % du prix de transport en cas de retards de plus de 60 minutes et à au moins 50 % du prix de transport en cas de retards de plus de 120 minutes. Le Conseil fédéral fixera les détails au niveau de l'ordonnance.

Le Conseil fédéral fixera un montant-seuil au-dessous duquel il ne sera pas possible de faire valoir le droit au dédommagement et les entreprises de transport n'auront pas à verser de dédommagement. Cette solution permet d'éviter les faibles montants d'indemnités et, de fait, elle exclut les brefs trajets en trafic régional et local de l'obligation de dédommager. Les voyageurs titulaires de titres de transport périodiques sont exclus du droit au dédommagement en cas de retard.

Il faut aussi que l'entreprise concessionnaire, en cas de retards de soixante minutes ou plus, fournisse aux passagers de l'aide si nécessaire. Le Conseil fédéral fixe les détails de ces prestations au niveau de l'ordonnance. Les dispositions seront alignées sur le contenu de l'art. 18 du règlement (CE) 181/2007.

La réglementation prévue garantit que tous les passagers concernés pourront demander une indemnité calculée en fonction du prix du titre de transport payé. Suivant le prix du titre de transport, l'indemnité pourra être nettement plus élevée qu'avec le système actuel des bons.

Droits des passagers en transport international par autocar

Les réglementations en matière de retards, de correspondances manquées et de trains annulés restent applicables uniquement aux entreprises de transport concessionnaires et ne valent donc pas pour les lignes de bus du transport exclusivement international. Conformément à l'art. 8 LTV, ces lignes ne sont pas soumises à concession, mais uniquement à autorisation. Le Conseil fédéral fixe au niveau de l'ordonnance les détails des droits des passagers en cas d'annulation ou de retard en transport international par autocar (cf. ch. 1.4.5.4).

Assurer le transport des bicyclettes selon les possibilités

L'embarquement de bicyclettes n'est actuellement régi ni par l'art. 23 LTV (Bagages à main) ni par sa section 5 (Transport de bagages). Les entreprises de transport entrant dans le champ d'application de la LTV seront tenues de créer des conditions appropriées au transport de bicyclettes dans les véhicules, cela toutefois uniquement

à condition que les bicyclettes soient faciles à manier, que le trafic ne soit pas entravé et que les véhicules soient appropriés.

Inscrire dans la loi l'obligation d'informer en cas de dérangement

Actuellement, ni la LTV ni l'OTV ne contiennent des dispositions détaillées sur le devoir des entreprises de transport d'informer les voyageurs. L'art. 52 OTV impose certaines exigences minimales au transport de voyageurs transfrontalier soumis à autorisation (transport international par autocar). L'obligation d'informer en cas de retards et de suppression devra être la règle pour les entreprises et sera inscrite dans la loi, de même que l'obligation d'informer les passagers de leurs droits. Cela garantit que les passagers connaissent leurs droits et peuvent faire valoir leurs exigences.

Service des plaintes obligatoire pour les entreprises de transport

Les entreprises de transport ne sont pas tenues aujourd'hui d'avoir un service des plaintes. La nouvelle prescription prévoit que toutes les entreprises de transport disposent d'un point de contact auquel les passagers peuvent s'adresser (service des plaintes). Ce service réceptionnerait les plaintes concernant le non-respect des droits des passagers. Les passagers devraient s'adresser d'abord au service des plaintes de l'entreprise avant qu'un cas soit traité par l'organisme chargé du contrôle de l'application (actuellement l'OFT, cf. ci-après). Un échange entre les passagers et l'entreprise concernée peut déjà conduire à un accord dans bien des cas. De plus, les passagers, lorsqu'ils s'adressent à l'organisme chargé du contrôle de l'application, ne sont pas partie mais dénonciateurs.

Les possibilités de sanction garantissent les droits des passagers.

Selon l'art. 52 LTV, les transports publics sont soumis à la surveillance de l'OFT. En qualité d'autorité de surveillance, l'OFT est autorisé à lever des décisions ou des dispositions d'organes ou de services de l'entreprise ou à empêcher leur exécution, si elles enfreignent la LTV (organisme chargé du contrôle de l'application). De ce fait, l'OFT restera l'organisme chargé du contrôle de l'application des droits des passagers et surveillera leur mise en œuvre. Les Etats membres de l'UE ont déjà mis en place des services de ce type compétents pour l'application des droits des passagers dans les divers pays. Il existe des dispositions UE analogues pour la navigation aérienne. L'OFAC exerce la fonction d'organisme chargé du contrôle de l'application en vertu de l'art. 3, al. 2, de la loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation³³.

L'OFT doit pouvoir prononcer des sanctions en cas de non-respect des droits des passagers. Ces sanctions à l'encontre des entreprises de transport doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. L'art. 57, al. 1, let. a, LTV prévoit que quiconque, intentionnellement ou par négligence, contrevient à une décision de l'OFT est puni de l'amende. Pour pouvoir engager une procédure pénale en vertu de la LTV contre une entreprise de transport, il faut d'abord lui signaler le manquement par une décision et la menacer de sanctions en cas de récidive. Cette décision est elle-même attaquant. Lorsqu'elle est entrée en force, de nouveaux manquements peuvent faire l'objet d'une procédure pénale.

³³ RS 748.0

1.4.5.3 **Motivation de l'adaptation et autres solutions étudiées**

Résultats de la consultation: sujet controversé et peu clair

L'extension des droits des passagers, ou le renforcement de leur position, suscite l'approbation expresse d'une minorité, entre autres des partis politiques, des organisations de protection des consommateurs et de tourisme. D'autres milieux considèrent que les droits des passagers sont judicieux mais qu'il n'est pas nécessaire de les développer au niveau fédéral, parce que la branche applique déjà, par exemple en cas de retards, des solutions accommodantes et non bureaucratiques. Du point de vue des cantons, trop de points ne sont pas encore clairs et ils estiment qu'il faut séparer la question des droits des passagers du projet et la traiter séparément. Les nouveaux droits des passagers sont rejetés notamment par les expéditeurs, car des droits similaires ne sont pas prévus en transport de marchandises. De nombreux milieux demandent que le transport régional et local soient exceptés, au niveau de la loi, de nouveaux droits des passagers. En revanche, l'extension des droits des passagers dans le transport international par autocar est largement approuvée.

Variantes étudiées et adaptations

La nouvelle réglementation proposée vise à renforcer les droits des passagers dans les transports concessionnaires et ceux soumis à autorisation, assujettis à la LTV. On a envisagé des adaptations de la LTV, de la LCdF, de la LHand ainsi que diverses adaptations d'ordonnances. L'adaptation de la LTV et de l'OTV s'est avérée une manière appropriée de renforcer les droits des passagers.

Sur la base des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a reconnu les difficultés de mise en œuvre et examiné plusieurs solutions: une restriction générale des droits des passagers du transport ferroviaire, l'uniformisation des prescriptions relatives aux secteurs des transports ferroviaire et par bus ainsi que l'introduction de règles d'exception pour le transport régional et local de voyageurs. Le Conseil fédéral est convaincu que les nouvelles dispositions proposées, valables globalement pour le système des TP suisses, constituent une solution satisfaisante pour les clients, praticable et appropriée pour renforcer les droits des passagers.

Conformément au message sur la réforme des chemins de fer 2, les conditions-cadre légales doivent être uniformisées pour toutes les entreprises³⁴. Celles-ci doivent donc être traitées de façon aussi uniforme que possible dans la LTV. Vu les différences de nature entre transports concessionnaires et transport international par autocar soumis à autorisation, il faut néanmoins introduire des dispositions dérogatoires au niveau de l'ordonnance qui soient adaptées aux besoins des passagers. Il en résulte une réglementation qui correspond en principe à celle de l'UE tout en étant adaptée aux besoins de la Suisse.

³⁴ FF 2005 2272, ici 2281 et 2322

1.4.5.4 Mise en œuvre des droits des passagers au niveau de l'ordonnance

Les dispositions d'exécution seront formulées au niveau de l'ordonnance

Il s'agit avant tout de tenir compte des besoins pratiques des voyageurs après un accident, des droits des personnes handicapées ou dont la mobilité est restreinte, de la poursuite du voyage avec ou sans changement d'itinéraire ainsi que du remboursement du prix de transport et de l'aide en cas d'annulation ou de départ retardé.

L'art. 8, al. 2, LTV permet au Conseil fédéral d'édicter des dispositions dérogatoires pour le transport international par autocar. Le Conseil fédéral adapte l'OTV en conséquence. La nouvelle réglementation doit entrer en vigueur en même temps que la LTV adaptée.

1.4.5.5 Harmonisation des tâches et des finances

Du fait de la mise en œuvre des droits des passagers, certaines tâches supplémentaires incombent aux entreprises de transport et à l'OFT. Les prescriptions relatives au transport de personnes à mobilité restreinte ou ayant un handicap imposent aux entreprises de transport international part autocar d'adapter leurs prestations de service. Il en résulte de faibles coûts supplémentaires et un surcroît de travail.

1.4.6 Autres adaptations de lois

Parallèlement aux droits des passagers, le présent projet contient des adaptations ponctuelles concernant d'autres lois. OBI met en œuvre les améliorations et mises au point suivantes d'articles de loi:

Domaine	Mesures	Article de loi
Champ d'application de la LHand	Clarification du champ d'application de la loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles (LICa) ³⁵	art. 3 LHand
Objet et champ d'application de la LCdF	Adaptation du champ d'application	art. 1, al. 2, LCdF
Expropriation	Précision	art. 3, al. 1, LCdF
Retrait et révocation, conditions	Uniformisation de la teneur et de la terminologie entre les modes de transport (jusqu'ici seulement révocation dans la LCdF)	art. 8, 8b, 8f, 18y LCdF art. 17a LICa art. 9, al. 3, LTV
Publication	Information d'office du public et restriction de la validité de la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans) ³⁶	art. 15a LTV art. 15b de la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure ³⁷

³⁵ RS 743.01

³⁶ RS 152.3

³⁷ RS 747.201

Domaine	Mesures	Article de loi
Modification d'une installation ferroviaire	Adapter la compétence de l'OFT	art. 18, al. 1 ^{bis} , LCdF
Fixation d'un alignement	Exactitude des plans	art. 18 <i>q</i> , al. 2, LCdF
Projets de construction dans les nœuds de correspondance	Réglementation de la ventilation des coûts entre les collectivités participantes et les entreprises de transport	art. 35 <i>a</i> LCdF art. 40, al. 1, let. a, LCdF
Réduction de l'indemnité	Compléter les motifs de réduction	art. 52 LCdF art. 33 <i>a</i> LTV
Utilisation des bénéfices	Possibilité de constituer des réserves à affectation obligatoire avec les gains de l'infrastructure	art. 67 LCdF
Vérification de l'aptitude	Libération des médecins du secret professionnel	art. 82 <i>a</i> LCdF
Financement de l'infrastructure ferroviaire	Remplacement du terme «mandats de recherche» par «recherche»	art. 2, 4, LFIF
Financement des installations de transport à câbles	Réglementation sur le financement des coûts infrastructurels	art. 16, al.2, LICa art. 18 <i>a</i> LICa
Autorisation d'installations de transport à câbles et d'installations annexes	Autorisation par l'OFT d'installations de transport à câbles et d'installations annexes qui requièrent une autorisation cantonale	art. 3, al. 2 ^{bis} et 2 ^{ter} , LICa
Entreprise ferroviaire	Adaptation du renvoi	art. 2, al. 3, de la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux ³⁸
Prêts conditionnellement remboursables	Adaptation à l'art. 51 <i>b</i> , al. 3, LCdF d'après FAIF	art. 31, al. 4, LTV

A souligner les nouveautés suivantes:

1.4.6.1 Publication

Assurer l'information du public et réglementer clairement les informations importantes pour la sécurité

D'une part, il y a lieu d'inscrire au niveau de la loi l'obligation de l'autorité de surveillance d'informer le public.

D'autre part, il faut restreindre le champ d'application de la LTrans là où l'accès public à des informations déterminantes pour la sécurité comporte des risques pour la sécurité des TP.

1.4.6.2 Expropriation

Adapter les bases légales aux structures organisationnelles des entreprises

Dans le domaine ferroviaire, les structures des entreprises ne sont pas uniformes: il existe des chemins de fer intégrés ainsi que des sociétés de holding avec des filiales. Des entreprises autonomes de construction, d'infrastructure ou de transport sont également envisageables. Le droit d'expropriation applicable aux installations ferroviaires doit être conservé de manière globale, indépendamment des futures structures et des conditions de concession. Il en résulte une adaptation de l'art. 3 LCdF.

1.4.6.3 Préciser les règles de financement pour les projets de construction dans les gares de correspondance

Il y a lieu de préciser les règles de la collaboration dans les gares et les nœuds. Cette démarche s'impose du fait de l'attrait des TP, de l'affluence croissante des passagers et du nombre croissant de gares utilisées par plusieurs entreprises de transport. La nouvelle réglementation établit des critères précis concernant le procédé, que ce soit pour le financement de la planification ou pour la construction. La répartition des coûts doit suivre des principes clairs (principe de territorialité, conditions spéciales etc.), mais l'accord entre les participants a toujours priorité. L'usage de conclure des conventions devient une obligation. De ce fait, la responsabilité de financement, y c. la délimitation par rapport au FIF est clairement réglée dès le début.

1.5 Variantes étudiées et rejetées

Résultats de la consultation: les requêtes vont du statu quo à la séparation complète de l'infrastructure et des transports

La question de savoir si la Suisse doit être dotée d'un système de chemins de fer intégrés a suscité la controverse lors de la consultation. Plusieurs cantons, des partis politiques et les milieux proches des TP sont expressément favorables au maintien des chemins de fer intégrés et soulignent les excellentes prestations des TP suisses en comparaison internationale. Plusieurs partis bourgeois, organisations proches de l'économie et la branche des transports routiers préféreraient un modèle de holdings, voire même la séparation de l'infrastructure et des transports, afin d'attiser la concurrence et de faire baisser sensiblement les prix. L'introduction d'une taxe destinée à financer la surveillance technico-sécuritaire de l'OFT est largement rejetée, car il s'agit d'une tâche générale de l'Etat.

Mise en œuvre dans une large mesure, mais pas complète des recommandations d'EObi

Dans son rapport final³⁹ publié le 2 mai 2013, EObi conclut qu'il y a des mesures à prendre dans divers domaines de l'organisation de l'infrastructure ferroviaire. Les experts ont élaboré plusieurs possibilités et propositions de solutions pour OBi, dont les avantages et les inconvénients ont été analysés ensuite par le Conseil fédéral.

Entre autres, EObi a étudié et décrit plusieurs variantes dans l'optique d'un renforcement du SAS. Les résultats ont été réunis dans un rapport séparé, publié avec le rapport final sous forme d'annexe 5. Pour l'essentiel, le Conseil fédéral suit les recommandations d'EObi, car le consensus est clairement établi sur les tâches et l'organisation du SAS, établissement indépendant de la Confédération.

De même, EObi s'est prononcé sur la maîtrise du système et a recommandé que l'OFT désigne toutes les maîtrises de système pertinentes et touchant l'infrastructure, les règle avec clarté, définisse les processus et octroie les mandats correspondants.

EObi a aussi présenté diverses variantes dans le cadre de l'analyse de la CACF (désormais la RailCom) à titre d'autorité de régulation. Un rapport séparé sur le sujet a été publié avec le rapport final sous forme d'annexe 4. Le modèle proposé dans le présent projet s'est avéré approprié. Pour l'essentiel, les recommandations d'EObi ont été suivies puisque le consensus est largement établi sur le renforcement et les tâches de la RailCom.

Certaines tâches d'examen ne devraient pas relever de la compétence de la RailCom. Par exemple, la CACF ne devrait examiner ni les conditions d'utilisation du réseau ferré (*network statements*) ni les conventions-cadre pour les sillons (*framework agreements*) avant leur promulgation ou leur signature. En procédant à un examen formel ou informel, la RailCom exprimerait son accord avec ces instruments. Elle n'aurait plus alors la possibilité de juger ultérieurement, à titre d'instance judiciaire, de l'application non discriminatoire de ces instruments avec l'indépendance requise.

EObi a également approfondi l'étude de divers modèles d'entreprise et la question de la séparation de l'infrastructure et des transports. La séparation verticale, de l'avis d'EObi, recèle de nombreux risques. EObi voit des avantages dans la gestion intégrée des transports et de l'infrastructure pour le système ferroviaire suisse, hautement réseauté et fortement sollicité. C'est pourquoi EObi considère le modèle du groupe d'entreprises comme une chance de conserver l'entreprise à gestion fonctionnelle intégrée comme un pilier du système ferroviaire suisse. Il estime que la fusion des CFF et du BLS dans une structure de groupe d'entreprises serait un pas stratégiquement important pour la suite du développement. Le Conseil fédéral est d'avis que des mesures moins incisives permettraient aussi d'atteindre le but de réduction du risque de discrimination dans l'environnement concurrentiel actuel. C'est pourquoi il propose de renforcer le droit de participation des ETF au lieu d'imposer un modèle de groupe d'entreprises.

³⁹ Le rapport final du groupe d'expert Organisation de l'infrastructure ferroviaire est téléchargeable gratuitement sur le site de l'Office fédéral des transports (OFT) sous www.bav.admin.ch > Thèmes > Réforme des chemins de fer > Autres sujets de réforme.

Le présent projet repose en grande partie sur les bases élaborées par EOBI dont le rapport final contient *in extenso* les variantes approfondies et rejetées, motivations à l'appui. Vu l'exhaustivité du rapport final et de ses annexes, il n'y a pas eu de variantes supplémentaires étudiées lors de l'élaboration du présent projet.

Règle d'exception pour les droits des passagers en trafic régional et local

Quant à l'extension des droits des passagers du transport ferroviaire, différentes variantes ont également été étudiées, notamment en ce qui concerne la règle d'exception pour le transport régional de voyageurs et le trafic local.

1.6 Comparaison avec le droit européen

1.6.1 Principes de compatibilité UE

L'harmonisation avec le droit UE renforce la Suisse en tant que pays de transit

La Suisse, vu sa situation géographique et son infrastructure ferroviaire, est une partie importante du réseau ferré européen à l'agencement duquel elle prend part comme un pays de transit majeur en transport international de voyageurs et de marchandises; son étroite collaboration avec les pays européens voisins et un réseau ferroviaire de haute qualité sont des piliers de la mise en œuvre de la politique suisse des transports.

Dans ce contexte, il est de l'intérêt de la Suisse que les conditions-cadre juridiques du transport terrestre soient équivalentes dans une large mesure en Suisse et dans l'UE.

Assurer l'équivalence avec le droit UE

Conformément à l'art. 52, al. 6, ATT, la Suisse applique le principe des dispositions légales équivalentes (équivalence). Elle adapte ses propres prescriptions juridiques en fonction de l'évolution du droit de l'UE. Les prescriptions juridiques équivalentes sont inscrites à l'annexe 1 de l'ATT.

1.6.2 Premier paquet ferroviaire UE et refonte

La refonte («Recast», directive 2012/34/UE)⁴⁰ est une nouvelle version des directives 91/440/CEE⁴¹, 95/18/CE⁴² et 2001/14/CE, c'est-à-dire du premier paquet ferroviaire UE⁴³, qui modifiait entre autres ces directives.

L'attribution des sillons doit être indépendante

Le droit européen déterminant pour l'attribution des sillons est constitué par la directive 2012/34/UE, qui n'a pas encore été intégrée à l'annexe de l'ATT. L'art. 38 de cette directive prévoit que le «gestionnaire d'infrastructure» assure la répartition de la capacité d'infrastructure s'il est indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel. Dans le cas contraire, les sillons sont attribués, conformément à l'art. 7, par. 2, par un organisme de tarification et par un organisme de répartition qui sont indépendants des entreprises ferroviaires sur les plans juridique, organisationnel et décisionnel.

Conformément à la directive 2012/34/UE, les décisions d'attribution des sillons doivent être prises par un service indépendant. Cette tâche comprend aussi la disposition des sillons, l'évaluation de leur disponibilité et leur attribution, ainsi que l'encaissement des redevances d'utilisation des sillons. Le SAS, organisé en tant que service indépendant de la Confédération, satisfait aux exigences d'indépendance de l'UE. De plus, il a pour mission d'encaisser le prix du sillon.

Le droit UE prévoit aussi que les décisions sur les prix du sillon relèvent d'un service indépendant. Cette condition est remplie. Le Conseil fédéral a déjà compétence de fixer les principes du prix du sillon selon l'OARF. L'OFT fixe les prix pour le réseau ferré suisse selon ces principes.

L'organisation de l'infrastructure ferroviaire doit garantir l'indépendance au niveau de fonctions essentielles

Le cadre légal européen actuel autorise les entreprises ferroviaires intégrées. La directive 2012/34/UE n'impose pas aux ETF européennes de modèle de gouvernance à adopter. Il s'agit plutôt de réaliser la condition de l'indépendance dans les fonctions essentielles des GI ainsi que pour les prix du sillon et leur attribution. Il n'y a pas à présenter des comptes de profits et pertes ni des bilans séparés pour les prestations de transport et pour l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire. Les subventions croisées sont toutefois interdites: aucune subvention des fonds publics versée à l'un de ces domaines ne doit être transférée à un autre.

⁴⁰ Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (nouvelle version), JO L 343 du 14.12.2012, p. 32.

⁴¹ Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires, JO L 237 du 24.8.1991 p. 25.

⁴² Directive 95/18/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires, JO L 143 du 27.6.1995, p. 70.

⁴³ Le Premier paquet ferroviaire de l'UE comprend les directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE et il a été publié le 15 mars 2001 au Journal Officiel de l'Union européenne.

La Suisse a introduit la séparation comptable et organisationnelle de l'infrastructure et des transports avec la réforme des chemins de fer 1. Cette réforme, en instituant un service indépendant d'attribution des sillons et une Commission d'arbitrage renforcée, équivaut à une adaptation du droit suisse au droit UE en vigueur. Dans ses propositions d'un quatrième paquet ferroviaire⁴⁴, l'UE définit des impératifs d'indépendance plus stricts («la Muraille de Chine») pour les ETF intégrées. Les GI devraient être indépendants des ETF dans leur organisation et dans leurs décisions (cf. ch. 5.2).

Un service de régulation indépendant surveille l'accès non discriminatoire au réseau

Chaque Etat membre doit, selon les prescriptions de l'UE, mettre en place un service de régulation national unique pour le secteur ferroviaire. La directive 2012/34/UE renforce l'autorité de régulation dans son rôle et dans son indépendance afin de garantir un accès non discriminatoire aux prestations de transport ferroviaire et une fourniture harmonieuse de prestations. Ainsi, le service de régulation doit être habilité à prendre des sanctions et à ordonner des contrôles. Il s'agit aussi de renforcer la collaboration entre ces services sur les questions internationales. Par ailleurs, les compétences du service de régulation ont été étendues aux équipements essentiels («*Essential facilities*»). Dans le domaine ferroviaire, il s'agit de l'infrastructure décrite à l'art. 62, al. 1, LCdF.

La directive 2012/34/UE souligne encore davantage l'importance de l'indépendance du service de régulation. En plus des tâches actuelles, ce service sera chargé d'assurer la surveillance de la concurrence. Il devrait contrôler l'ouverture de l'accès au réseau, les barèmes de rémunération etc. sous l'angle de la non-discrimination et avoir le droit de prononcer des sanctions (par ex. amendes). Il est habilité à requérir des GI et des utilisateurs du réseau tous les documents et renseignements dont il a besoin pour son enquête. En tant que service de régulation, il ne doit pas être sujet au contrôle d'une autre instance administrative, mais collaborer étroitement avec les autorités nationales de sécurité et d'approbation. Il doit consulter régulièrement les utilisateurs du réseau pour connaître leur avis sur le marché ferroviaire. Ses décisions sont publiées.

1.6.3 Deuxième et troisième paquet ferroviaire UE, droits des passagers du transport international par autocar

Deuxième paquet ferroviaire: les dispositions sur l'interopérabilité et sur la sécurité sont en grande partie mises en œuvre

L'UE a adopté le deuxième paquet ferroviaire en 2004. Les dispositions sur l'interopérabilité et la sécurité ont déjà été intégrées en majorité dans le droit suisse lors de la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2.

⁴⁴ La proposition d'un Quatrième paquet ferroviaire comprend les propositions COM (2013) 26, COM (2013) 27/2, COM (2013) 28/2, COM (2013) 29/2, COM (2013) 30 et COM (2013) 31; elle a été publiée au Journal Officiel de l'UE le 30 janvier 2013.

Le deuxième paquet ferroviaire a également été l'occasion d'instituer l'Agence ferroviaire européenne (ERA, aujourd'hui Agence ferroviaire de l'Union européenne) (règlement [CE] n° 881/2004⁴⁵). Le 25 mai 2015, le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociations en vue d'une adhésion de la Suisse à l'ERA, adhésion grâce à laquelle la Suisse pourrait défendre ses intérêts dans la procédure législative de réglementation ferroviaire européenne. De plus, l'immatriculation des véhicules des fabricants suisses de matériel roulant en serait simplifiée et coûterait moins cher.

Les droits des passagers font partie intégrante du troisième paquet ferroviaire

Le Troisième paquet ferroviaire, décidé en 2007, contient entre autres le règlement (CE) n° 1371/2007 qui énumère les droits et les obligations des voyageurs du transport ferroviaire. Des prescriptions comparables ont été décidées le 16 février 2011 pour le transport par autobus dans le règlement (UE) n° 181/2011. En étendant les droits des passagers dans le cadre du présent projet, le Conseil fédéral vise à adapter les dispositions suisses à celles de l'UE. Cela facilite et standardise le transport transfrontalier de voyageurs sur le rail et la route. Les entreprises de transport sont déjà tenues de respecter, de par la COTIF/les CIV et les règlements UE, certaines prescriptions internationales pour les sections en dehors de la Suisse. Lors de l'adaptation du droit suisse aux prescriptions européennes concernant le transport par autocar, seules les réglementations internationales sont prises en compte; les prescriptions du règlement (UE) n° 181/2011 qui concernent les services de ligne nationaux ainsi que les services occasionnels ne sont pas prises en compte. Cette restriction aux transports internationaux est autorisée lors de la reprise des prescriptions UE du fait du champ d'application de l'ATT. Conformément à l'art. 2, par. 1, ATT, «[le] présent Accord s'applique aux transports bilatéraux routiers de voyageurs et de marchandises entre les Parties contractantes, au transit par le territoire des Parties contractantes [...], et aux opérations de transports routiers de marchandises et de voyageurs à caractère triangulaire et au grand cabotage pour la Suisse.»

L'UE prévoit de poursuivre l'ouverture du marché ferroviaire

De plus, les deuxième et troisième paquets ferroviaires contiennent des prescriptions juridiques sur l'ouverture du marché ferroviaire. La directive 2004/51/CE⁴⁶ du deuxième paquet ferroviaire libéralise entièrement le fret ferroviaire (y c. le cabotage national). Selon la directive 2007/58/CE⁴⁷ du troisième paquet ferroviaire, les ETF étrangères peuvent proposer des transports ferroviaires transfrontaliers de voyageurs y compris le cabotage national, à condition que le but principal de l'offre de transport soit le trafic transfrontalier. Les dispositions sur la libéralisation du

⁴⁵ Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne (règlement instituant une agence), JO L 164 du 30.4.2004, p. 1.

⁴⁶ Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires JO L 164 du 30.4.2004, p. 164.

⁴⁷ Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire, JO L 315 du 3.12.2007, p. 44.

transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs se trouvent également dans la directive 2012/34/UE. La reprise des directives 2004/51/CE et 2007/58/CE ne fait pas l'objet du présent projet. La Suisse ne s'est pas prononcée jusqu'ici sur une plus grande ouverture du marché du trafic ferroviaire.

Les dispositions de la directive 2007/59/CE⁴⁸ du troisième paquet ferroviaire sur la certification des conducteurs de véhicule moteur ont déjà été intégrées dans le droit suisse.

1.6.4 Quatrième paquet ferroviaire UE

En 2013, la Commission UE a présenté d'amples mesures pour un espace ferroviaire européen uniforme dans son quatrième paquet ferroviaire

Le 30 janvier 2013, la Commission européenne a présenté le quatrième paquet ferroviaire. L'objectif de celui-ci est d'éliminer les obstacles qui empêchent la création d'un espace ferroviaire européen uniforme. La Commission prévoit d'amples mesures afin d'inciter les chemins de fer européens à davantage d'innovation. Ainsi, elle entend ouvrir à la concurrence les marchés du transport intérieur de voyageurs et réaliser d'importantes réformes techniques et structurelles. Le quatrième paquet ferroviaire consiste en un «pilier technique» et un «pilier commercial» (partie politique). Ce dernier contient principalement des réglementations, controversées sur le plan politique, sur l'ouverture du marché et sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire.

La partie technique inclut des procédures simplifiées à l'échelle de l'UE et est en vigueur depuis juin 2016

Le Parlement européen a fortement modifié le projet de la Commission UE. Le Conseil a aussi présenté un contre-projet en octobre 2015.

Le Parlement européen et le Conseil ont approuvé la partie technique du quatrième paquet ferroviaire le 28 avril 2016. Cette partie porte principalement sur l'interopérabilité du système ferroviaire dans l'UE, sur la sécurité des chemins de fer et sur les tâches de l'ERA. Le «pilier technique» prévoit une rationalisation des nombreuses prescriptions nationales et la simplification des procédures pour les constructeurs et les entreprises ferroviaires. Les entreprises n'auront plus à présenter plusieurs demandes pour pouvoir fournir des prestations de transport international. Les nouvelles dispositions incluent des procédures uniformes pour l'homologation de véhicules ferroviaires en Europe. Les trois directives y afférentes ont été publiées le 26 mai 2016 et sont entrées en vigueur en juin 2016. Il en résulte une période d'introduction de trois ans pour les Etats membres de l'UE.

⁴⁸ Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 concernant la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains, JO L 315 du 3.12.2007, p. 51.

La partie politique relative à l'ouverture du marché et à la gouvernance n'est pas encore mise au net, mais les prochaines étapes de la libéralisation sont prévisibles

Le 19 avril 2016, les représentants du Parlement européen et du Conseil des ministres sont parvenus à un accord de principe sur la partie politique du quatrième paquet ferroviaire. Cette partie porte principalement sur les nouvelles dispositions concernant la libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs dans les Etats membres de l'UE. Ainsi dès 2020, toutes les entreprises ferroviaires de l'UE auront le droit de proposer dans toute l'UE des prestations de service commerciales en trafic ferroviaire. Le quatrième paquet ferroviaire inclut aussi des réglementations sur l'adjudication de mandats publics de prestations. Dès 2023, l'autorité compétente adjudgera ces mandats par des appels d'offre ouverts à toutes les entreprises ferroviaires de l'UE. Les adjudications directes resteront toutefois possibles dans certaines conditions. Les autorités pourront tirer un rendement maximal des moyens financiers publics. Il s'agit aussi de maintenir une palette optimale de prestations de transport public, et ce, dans l'intérêt des citoyens. De plus, les nouvelles dispositions visent à garantir l'impartialité des GI. Les nouveaux arrivés sur le marché qui demandent l'accès au réseau doivent être traités sans discrimination. Des prescriptions relatives à la transparence financière sont également prévues. Il s'agit d'éviter que des subventions croisées, distordant la concurrence, circulent entre les GI financés par l'Etat et les ETF concurrentes sur le marché libéralisé. La structuration détaillée des réglementations reste à définir; aucune décision n'a encore été prise concernant cette partie controversée sur l'ouverture du marché.

1.6.5 Bilan compatibilité UE

Les nouvelles réglementations proposées sont équivalentes aux dispositions de l'UE, sauf en ce qui concerne l'ouverture du marché

Les propositions du Conseil fédéral sur OBI vont dans la même direction que les prescriptions déjà en vigueur pour les pays membres de l'UE. Le projet correspond aux dispositions du premier paquet ferroviaire et à celles de la directive 2012/34/UE, à l'exception des prescriptions sur l'ouverture du transport ferroviaire transfrontalier. Les droits des passagers dans l'UE sont aujourd'hui bien protégés par les deux règlements UE. Grâce à l'extension de ces droits, les passagers en Suisse obtiennent des droits équivalents.

Les adaptations juridiques proposées avec OBI forment la base de la reprise complète des trois premiers paquets ferroviaires et de la refonte. Cette étape rend possible un perfectionnement ultérieur du système ferroviaire suisse. Après l'adoption des présentes adaptations de lois, les actes normatifs UE suivants peuvent désormais être repris dans l'annexe 1 de l'ATT:

- règlement (CE) n° 1371/2007
- règlement (UE) n° 181/2011

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Le projet soumis remplit les exigences de l'intervention parlementaire ci-après:

2008 P 08.3763 Paysage ferroviaire suisse. Consolidation par les CFF (N 17.11.08, Commission des transports et des télécommunications du Conseil national)

Le Conseil fédéral propose donc de classer ladite intervention parlementaire.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées⁴⁹

Art. 3 Champ d'application

Conformément à l'art. 9, al. 4, LICa, la LHand s'applique à la construction d'installations de transport à câbles avec concession fédérale.

Conformément à l'art. 3, let. b, ch. 3, LHand, la loi s'applique aux équipements accessibles au public des TP et aux véhicules assujettis à la LTV. Conformément au ch. 7, les téléskis ainsi que les télésièges et télécabines de moins de neuf places par unité de transport en sont exceptés.

Les deux réglementations sont contradictoires dans la mesure où les télésièges et télécabines de moins de neuf places par unité de transport requièrent une concession de la Confédération s'ils peuvent transporter plus de huit personnes par sens de la marche.

D'après le but de la LHand, seules sont exclues du champ d'application les installations de transport à câbles qui ne conviennent pas à un aménagement en fonction des besoins des handicapés à cause de leurs caractéristiques. Il s'agit notamment de tous les téléskis et télésièges ainsi que de toutes les télécabines dont les véhicules sont trop petits pour accueillir une chaise roulante. Par conséquent, c'est ici la taille des cabines et non pas la capacité par sens de la marche qui est déterminante.

La présente révision vise donc à établir clairement que la LHand doit s'appliquer à toutes les installations de transport à câbles, à l'exception des téléskis et des installations à câbles de moins de neuf places par unité de transport. La LHand est applicable aux funiculaires indépendamment de leurs dimensions.

L'abrogation de l'art. 3, let. b, ch. 2, ne modifie pas le contenu. Les équipements des CFF, de même que ceux des autres entreprises ferroviaires, sont assujettis à la LHand dès lors qu'ils sont régis par la LCdF ou par la LTV.

Le renvoi à la LTV n'est pas rendu superflu par le renvoi à la LICa, car la LTV régit aussi le trafic de bus.

⁴⁹ RS 151.3

2.2 **Loi du 17 juin 2005 sur le tribunal administratif fédéral (LTAF)⁵⁰**

Art. 33, let. b, ch. 7

Du fait de la garantie des voies de droit, il faut que les instances fédérales puissent vérifier par voie de tribunal, en vue de la juridiction administrative, la révocation d'un membre de conseil d'administration et l'approbation, par le Conseil fédéral, de la résiliation des rapports de travail d'un directeur. C'est pourquoi l'art. 33, let. b, LTAF doit être complété, du moins tant que cet acte normatif énumère des cas isolés et ne concerne pas tous les établissements à l'aide d'une clause générale.

2.3 **Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer⁵¹**

Art. 1, al. 2

Les installations qui ne servent pas au transport de voyageurs ou de marchandises, mais qui sont nécessaires à l'exécution de tels transports, font également partie du champ d'application de la LCdF. Il s'agit ici notamment de terrains d'exploitation ou d'installations de maintenance des chemins de fer.

L'ouverture à l'accès au réseau est la suite juridique de l'état de fait qu'il s'agit d'une infrastructure ferroviaire soumise au régime de la concession. Elle n'est donc pas un critère approprié pour délimiter le champ d'application. L'al. 2 est modifié dans ce sens.

Art. 3, al. 1

Le droit d'exproprier doit être disponible globalement pour les chemins de fer. Cela ne signifie pas que l'expropriation soit toujours nécessaire et possible. A l'heure actuelle, les expropriations ne s'imposent que rarement; elles n'ont lieu qu'à titre subsidiaire. La limitation du droit en vigueur aux chemins de fer concessionnaires relevant de l'intérêt public est trop restrictive; la formulation choisie en tient compte. Elle est aussi alignée sur la description à l'art. 18 (procédure d'approbation des plans).

Art. 8 Retrait, révocation et extinction

Il y a lieu de standardiser l'emploi des termes «retrait» et «révocation». Comme à l'art. 9, al. 3 à 5, LTV, où la différenciation a déjà été faite, le retrait est une suite juridique d'une action contraire au droit. Il est donc autorisé sans dédommagement. En revanche, la révocation a lieu en raison d'un intérêt public prépondérant malgré une conduite irréprochable du titulaire de la concession, c'est pourquoi la révocation entraîne une obligation de dédommager.

⁵⁰ RS 173.32

⁵¹ RS 742.101

Simultanément, il est établi clairement que le retrait d'une concession est également autorisé lorsque son détenteur ne remplit plus les conditions de l'octroi.

Art. 8b Retrait de l'agrément de sécurité

Au sens d'une terminologie standardisée (cf. commentaires de l'art. 8), il s'agit ici de la réglementation d'un retrait.

Art. 8f Retrait de l'autorisation d'accès au réseau et du certificat de sécurité

Au sens d'une terminologie standardisée (cf. commentaires de l'art. 8), il s'agit ici de la réglementation d'un retrait.

Art. 9b, al. 5

La concurrence sur le rail peut également prendre la forme d'une commande de sillons et d'une mise au concours de ces transports par un tiers intéressé au transport (chargeur, expéditeur, logisticien, etc.). La CACF a déjà eu à traiter de tels cas. Les problèmes surgissent lorsque plusieurs entreprises qui veulent proposer le même transport commandent les mêmes sillons (commande multiple). Selon le droit en vigueur, il peut en résulter un conflit virtuel de sillons, conflit qui n'en est pas un dans la réalité, puisque les sillons du transport mis au concours ne peuvent être utilisés que par une entreprise. Par le complément de l'al. 5, l'OFT sera investi de la compétence d'établir des règles pour la marche à suivre en cas de commandes multiples. Ces règles peuvent se traduire par des embargos ou des instruments similaires. Une telle réglementation est trop détaillée pour être inscrite au niveau de la loi; l'ordonnance de l'OFT du 14 mai 2012 relative à l'OARF⁵² est l'instrumentaire adéquat.

Art. 9c Prix du sillon

La disposition relative au prix du sillon est déplacée du fait de la révision totale de la LTM (désormais art. 9c au lieu de 9b); jusqu'ici, elle était intitulée «Droit de percevoir une redevance». Elle est conservée en substance, mais sa rédaction est adaptée sur plusieurs points. Le nouveau titre «prix du sillon» tient compte du fait qu'il s'agit ici de la réglementation complète de la rémunération que les GI peuvent percevoir pour l'utilisation de leur infrastructure par les ETF.

Art. 9d Forme juridique et personnalité juridique

Aujourd'hui, les sillons sont attribués par Sillon Suisse SA sur mandat des GI. Désormais, le SAS se voit confier un mandat légal direct. En qualité d'établissement de droit public autonome, le nouveau SAS appartient aux unités décentralisées de l'Administration fédérale comme par exemple l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle ou Swissmedic et, à l'instar de ces unités, il est indépendant dans son organisation et dans sa conduite de l'exploitation. Il peut acquérir des droits et des

⁵² RS 742.122.4

obligations (par ex. acheter une propriété ou s'engager par contrat vis-à-vis de tiers). Le SAS tient ses propres comptes, à intégrer dans le Compte d'État consolidé de la Confédération (cf. art. 55, al. 1, let. c, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances, [LFC]⁵³). De cette manière, on peut garantir une vue d'ensemble aussi complète que possible du patrimoine, des finances et des revenus de la Confédération.

Le siège de l'établissement (Berne) est fixé directement dans la loi, comme le prévoit entre autres la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers⁵⁴.

L'indépendance de son Conseil d'administration est un point essentiel pour le SAS. La loi impose des exigences minimales à ce sujet (al. 2; cf. ch. 1.4.1.2).

Le SAS est géré selon des principes d'économie d'entreprise. Cela permet d'assurer que les ressources sont employées de manière économe et que le rapport coûts-utilité est approprié (al. 3). Le SAS peut percevoir des émoluments pour couvrir ses dépenses (cf. art. 9o, al. 1, let. a).

Art. 9e Buts

Cette disposition énumère les buts et, partant, l'utilité du nouvel établissement. Les points principaux sont l'accès non discriminatoire au réseau et l'exploitation optimale des capacités ferroviaires restreintes.

Art. 9f Tâches et compétences

Le mandat actuel de droit privé au SAS est remplacé par un mandat légal; la loi énumère de manière exhaustive les tâches du SAS (al. 1). A mentionner la nouvelle tâche visée à l'al. 1, let. d: selon le droit en vigueur (art. 15f OCF), l'OFT tient un registre des informations nécessaires pour circuler sur l'infrastructure. Ce registre répond aux exigences de la décision d'exécution déterminante de l'UE (registre de l'infrastructure⁵⁵). Cette disposition s'appuie sur l'art. 23/ LCdF (traitement des données). Ce registre sera désormais géré par le SAS (cf. commentaire de l'art. 9u).

Le SAS doit disposer de certains droits sur les entreprises ferroviaires pour accomplir ses tâches. L'al. 2 crée la base juridique de leur établissement. Afin de s'acquitter de son mandat légal et de ses tâches, le SAS a notamment besoin d'un droit de regard sur tous les documents pertinents. De même, il peut obtenir des renseignements auprès des ETF ou des GI. À la différence de la RailCom (cf. art. 40a^{quater}, al. 2, LCdF), le SAS n'a toutefois pas besoin de prescription qui obligerait aussi les autorités compétentes de la Confédération et des cantons, en plus de leur obligation normale de collaborer, à lui fournir des documents. Il n'est pas justifié d'étendre cette obligation aux commanditaires tiers de sillons au sens de l'art. 9a, al. 4: ceux-ci ne sont ni régulièrement parties prenantes au marché ferroviaire ni compétents dans ce domaine. Ils sont uniquement «intéressés à effectuer des transports ferroviaires». Par ailleurs, dans leur propre intérêt à obtenir les sillons souhai-

⁵³ RS 611.0

⁵⁴ RS 956.1

⁵⁵ Décision d'exécution 2014/880/UE de la Commission du 26 novembre 2014 relative aux spécifications communes du registre de l'infrastructure ferroviaire et abrogeant la décision d'exécution 2011/633/UE.

tés, ils fourniront toutes les informations nécessaires, faute de quoi ils doivent assumer eux-mêmes les conséquences. Par contre, les commandes de sillons par des tiers peuvent effectivement entraîner des conflits, du moins virtuels, raison pour laquelle l'art. 9b, al. 5, est complété (cf. commentaire de cet article).

Le SAS devrait également constituer une unité d'organisation aussi légère et efficace que possible. L'élaboration de l'horaire est toutefois un processus itératif et de longue haleine. Le SAS devrait donc pouvoir recourir à des tiers, à savoir les gestionnaires d'infrastructure, pour accomplir cette tâche. La loi réserve explicitement cette possibilité (al. 3). Cet accomplissement de tâche n'est pas en contradiction avec les prescriptions de l'UE sur l'établissement de l'horaire.

Le Conseil fédéral règle les principes de cette implication au niveau de l'ordonnance (cf. commentaires de l'art. 9v). Il va de soi qu'ici – comme précédemment – la division Infrastructure des CFF entre en ligne de compte. L'établissement de l'horaire y tient le premier plan. Le SAS reste toutefois dans tous les cas responsable des tâches accomplies par des tiers. Comme chaque relation de mandat, celle-ci peut aussi être résiliée à tout moment; la disposition déterminante du CO (art. 404 CO) est obligatoirement applicable. Il est donc superflu de régler ici la possibilité de résiliation. Le SAS peut alors exercer une influence sur l'entreprise mandataire si les mandats n'étaient pas réalisés conformément à la loi.

L'al. 4 contient en outre deux particularités: d'une part, il dispose que le recours à des tiers pour accomplir ce type de tâches ne constitue pas un marché public au sens de la loi sur les marchés publics, étant donné qu'un seul prestataire entrera régulièrement en ligne de compte. D'autre part, le recours à des tiers ne doit pas pouvoir faire l'objet d'un recours, car il ne se prête pas par nature à une procédure judiciaire. Il ne peut pas non plus y avoir de tiers touchés au sens propre, car les mandataires agissent pour le compte du SAS avec les mêmes droits et, surtout, les mêmes obligations. S'il devait y avoir discrimination dans ce contexte, les tiers touchés pourraient s'adresser à la RailCom, mais pas en ce qui concerne le recours à des tiers proprement dit. En cas de procédure devant la RailCom, le SAS devra répondre des actes du mandataire comme de ses propres actes. Cela garantit de manière suffisante qu'il veillera, dans le cadre de la gestion des mandats, à ce que les mandataires accomplissent correctement leur tâche.

En principe, le SAS sera compétent pour l'ensemble du réseau ferroviaire. Toutefois, le Conseil fédéral peut soustraire certains tronçons à sa compétence (al. 5). Il peut ainsi suivre les recommandations d'EOBI et limiter la compétence du SAS au réseau à voie normale et, au besoin, excepter certains tronçons à voie normale non interopérables de cette compétence.

Art. 9h Conseil d'administration: composition, nomination et organisation

Le Conseil d'administration est responsable de la direction stratégique du SAS; les affaires courantes sont l'affaire de la Direction. La limitation à un nombre de membres entre cinq et sept garantit que cet organe peut traiter ses affaires efficacement. Les al. 1 à 5 décrivent les principes et les compétences du Conseil fédéral en matière de nomination et de révocation des membres du conseil d'administration. La

loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)⁵⁶ n'est pas applicable à ceux-ci, exception faite de l'art. 6a. Cet article ainsi que les dispositions d'exécution qui en découlent, notamment l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres⁵⁷ (art. 1, let. a, de ladite ordonnance), régissent la rémunération et les autres conditions contractuelles. D'après ces bases légales, les conditions d'engagement sont fixées en tenant compte notamment du risque entrepreneurial, de la taille de l'entreprise ainsi que de la rétribution et des conditions de contrat dans la branche concernée et à la Confédération. L'ordonnance précitée contient également des dispositions sur la représentation des communautés linguistiques et sur les activités annexes.

Les membres du conseil d'administration doivent être indépendants économiquement (al. 5). Ils ne peuvent exercer aucune charge fédérale ni cantonale qui puisse compromettre leur indépendance. Une personne qui agirait sur mandat pour une ETF en tant que consultante ou consultant, par exemple, ne serait pas indépendante. Le conseil d'administration est responsable devant le Conseil fédéral de ce que les intérêts contractés par les membres du conseil d'administration après leur nomination sont conciliables avec leur fonction au sein du SAS (al. 7). Le conseil d'administration doit surveiller et évaluer en permanence les intérêts de ses membres. Lorsqu'un intérêt n'est pas conciliable avec le mandat et que le membre du conseil tient malgré tout à le conserver, le conseil d'administration doit demander au Conseil fédéral de révoquer le membre en question.

En vertu de l'al. 6, les membres du conseil d'administration sont tenus d'accomplir leurs tâches et de s'acquitter de leurs obligations avec diligence, conformément au 6^e principe directeur décrit dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise, et de préserver les intérêts du SAS. Le secret professionnel perdure au-delà de la fin de l'appartenance au conseil d'administration du SAS.

Art. 9i Conseil d'administration: tâches

Cet article dresse une liste exhaustive des tâches du conseil d'administration. Le SAS fait partie des établissements qui sont dirigés à l'aide d'objectifs stratégiques conformément à l'art. 8, al. 5, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁵⁸. Le conseil d'administration du SAS répond de la mise en œuvre de ces objectifs au sein de l'entreprise. Il doit fixer au préalable les méthodes et les critères selon lesquels il entend évaluer la réalisation des objectifs stratégiques. Ainsi, le Conseil fédéral dispose des informations nécessaires lui permettant de vérifier la réalisation des objectifs dans le cadre de son activité de surveillance.

Art. 9j Direction

La Direction est l'organe opérationnel et responsable de la direction administrative. Elle accomplit toutes les tâches qui ne sont pas réservées au conseil d'administration

⁵⁶ RS 172.220.1

⁵⁷ RS 172.220.12

⁵⁸ RS 172.010

selon la loi. Elle est notamment compétente pour promulguer les décisions liées à l'activité du SAS dans la mesure où le conseil d'administration ne prévoit pas autre chose dans le règlement d'organisation. Elle est tenue de préparer les bases de décision du conseil d'administration. Elle présente à ce dernier des rapports, régulièrement ou en cas d'événements.

L'énumération des tâches de la direction n'est pas exhaustive. Conformément à l'al. 2, let. f, la direction assume toutes les tâches que la LCdF n'attribue pas à un autre organe. Cette réglementation permet d'éviter des conflits négatifs de compétences entre le conseil d'administration et la direction.

Art. 9k Organe de révision

La vérification de la tenue des comptes, du compte de résultats et du bilan est assurée par un organe de révision nommé par le Conseil fédéral. À la différence du domaine financier, la révision n'a pas de conflit d'intérêts potentiel avec les entreprises privées de la branche de la révision. La nomination d'une entreprise de l'économie privée est donc possible. L'organe de révision a des compétences étendues et adresse son rapport au Conseil d'administration et au Conseil fédéral. Il remet au Conseil fédéral le rapport de révision pertinent et complet et ne se contente pas d'un résumé, comme c'est l'usage pour les actionnaires d'une société anonyme en vue de l'Assemblée générale. Par dérogation au droit des sociétés anonymes, la révision du SAS doit porter non seulement sur les comptes annuels, mais aussi sur une partie du rapport de situation (rapport de situation: cf. art. 961^c CO). L'organe de révision doit examiner le rapport de situation sous les trois aspects suivants et en rendre compte: éventuelles contradictions par rapport aux comptes annuels, exécution d'une gestion des risques adéquate et éventuelles contradictions dans le rapport sur le personnel. De ce fait, la loi impose à l'organe de révision une tâche supplémentaire (cf. possibilité analogue chez les sociétés anonymes: art. 627, ch. 13, CO).

Art. 9l Rapports de travail

Conformément au principe directeur n° 29 présenté dans l'annexe du «rapport du Conseil fédéral du 25 mars 2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations» au sein du Conseil national⁵⁹, les entités devenues autonomes qui assument des tâches de surveillance de l'économie et de la sécurité ont un statut de personnel de droit public dans le cadre de la LPers. Par conséquent, en vertu de l'al. 1, le personnel engagé jusqu'ici selon le droit privé est assujéti à la LPers et recevra des contrats de travail de droit public.

Du fait de la création du nouvel établissement, le SAS devient l'employeur (al. 2). Il bénéficie du même statut que les employeurs visés à l'art. 3, al. 2, LPers et qui sont habilités à édicter, conformément à l'art. 37, al. 3^{bis}, LPers, des dispositions d'exécution soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Celui-ci ne peut pas modifier le règlement du personnel lors de la procédure d'approbation, mais uniquement le retourner pour modification au conseil d'administration. L'approbation revêt donc

⁵⁹ FF 2009 2299

un caractère constitutif. La réserve de l'approbation du Conseil fédéral a pour motif le pilotage en matière de politique du personnel et financière.

Le conseil d'administration, compte tenu de la LPers et de l'ordonnance-cadre LPers du 20 décembre 2000⁶⁰, est compétent pour édicter des dispositions d'exécution relevant du droit du personnel tant que cette compétence n'est pas réservée exclusivement au Conseil fédéral⁶¹. Actuellement, outre la rétribution et les prestations annexes, les obligations de comportement (obligation de fidélité, activité secondaire, fonctions publiques, interdiction d'accepter des avantages, affaires pour son propre compte) constituent un domaine important dans les règlements du personnel. Le conseil d'administration peut toutefois se borner à édicter les règles minimales requises et déclarer que les dispositions d'exécution relevant du personnel de la Confédération (par ex. OPers⁶², O-OPers⁶³ et OPDC⁶⁴) sont applicables par analogie. La réglementation minimale comprend également la réglementation des cas dans lesquels les dispositions d'exécution du droit du personnel de la Confédération motivent des compétences du Département fédéral des finances (DFF) ou du DETEC.

Art. 9m Système d'information sur le personnel

A l'heure actuelle, l'art. 27a LPers est une base juridique permettant uniquement au DFF de gérer les données personnelles dans le système d'information sur le personnel de l'Administration fédérale. Pour les autres employeurs régis par la LPers et dont les données personnelles ne sont pas administrées par le DFF, il faut créer une base légale ad hoc dans l'acte normatif spécifique à l'organisation en question.

Art. 9n Caisse de pensions

La prévoyance professionnelle du personnel est conforme à la LPers et à la législation sur la Caisse de pensions de la Confédération.

Conformément au rapport du Conseil fédéral du 25 mars 2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise, le statut de la prévoyance doit être attribué au même environnement juridique que le statut du personnel, soit au droit public. Conformément à l'art. 9l, al. 1, le personnel du SAS est assujéti à la LPers et est donc assuré auprès de PUBLICA conformément aux dispositions des art. 32a à 32m LPers.

Aux termes de l'art. 32a, al. 2, LPers, les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée qui sont dotées de la personnalité juridique et d'une comptabilité propre et qui ont, en vertu d'une loi spéciale, des compétences d'employeur et la compétence d'édicter leur propre statut du personnel assurent leurs employés auprès de PUBLICA. Conformément à l'art. 32b, al. 2, LPers, le SAS est employeur du point de vue du droit de la prévoyance.

⁶⁰ RS 172.220.11

⁶¹ Cf. commentaires de l'art. 37 LPers: FF 2011 6171

⁶² RS 172.220.111.3

⁶³ RS 172.220.111.31

⁶⁴ RS 172.220.111.4

Selon la législation en vigueur au moment de la rédaction du présent message, les unités d'organisation décentralisées, leurs employés et leurs bénéficiaires de rentes constituent leur propre caisse de prévoyance (art. 32*b*, al. 2, LPers en relation avec art. 32*d*, al. 1, LPers). Or le personnel du SAS est déjà assuré auprès de PUBLICA, une caisse de prévoyance propre. Comme la capacité de risque n'est pas assurée à long terme du fait des dimensions réduites du SAS, il est proposé que le SAS affine ses employés à titre d'employeur propre à la caisse de pension de la Confédération lors du changement du droit. Conformément à l'art. 32*d*, al. 3, LPers, PUBLICA établira un compte séparé pour le SAS.

L'annexe du projet de loi sur le fonds de compensation⁶⁵ prévoit une modification de l'art. 32 LPers, afin que le Conseil fédéral puisse dorénavant empêcher la formation de très petites caisses de prévoyance dont la capacité de risque n'est pas garantie, par ex. du fait de leurs dimensions. Etant donné qu'au moment de l'adoption du présent message, la modification de l'art. 32*d* LPers fera encore l'objet de délibérations parlementaires, l'art. 9*n* dispose directement que le SAS sera affilié à la caisse de prévoyance de la Confédération.

Art. 9o Financement

Le SAS est financé en principe par les émoluments que lui versent les GI (al. 1, let. a). Dans la mesure où cela augmente les coûts non couverts des GI, ces derniers sont indemnisés par la CP conformément à l'art. 51. Cela correspond pour l'essentiel à la solution actuelle. Le Conseil fédéral règle désormais les émoluments au niveau de l'ordonnance.

De plus, le SAS reçoit des indemnités pour les prestations qu'il fournit dans l'intérêt du système global et qu'il ne peut pas facturer aux GI en émoluments (al. 1, let. b). Ces indemnités à attribuer au domaine de l'infrastructure sont prises en charge par le FIF (cf. commentaires sous ch. 2.4).

Les prescriptions des al. 2 et 3 permettent d'atteindre la transparence nécessaire et de créer une base juridique solide pour les émoluments et indemnités ainsi que pour leur montant.

Art. 9r Trésorerie

Le SAS s'associe, pour la gestion de ses liquidités, à la trésorerie centrale de la Confédération. L'Administration fédérale des finances (AFF) peut, dans le cadre de la trésorerie, allouer des avances et des prêts. En principe, elle assure la solvabilité constante du SAS (art. 60, al. 1, LFC). Ces prêts passent par un compte courant du SAS à la Confédération. Le SAS verse des intérêts aux taux du marché sur les prêts. En contrepartie, il place ses excédents à la Confédération aux taux du marché. Le SAS passera une convention avec l'AFF à ce sujet.

⁶⁵ FF 2016 271, ici 313

Art. 9s Impôts

Le SAS est exempté de tout impôt direct de la Confédération, des cantons et des communes. Les ressources des autorités qui agissent dans l'intérêt public ne doivent pas être réduites par une taxation. Le SAS est assujéti à l'impôt fédéral indirect et aux redevances (TVA, impôt anticipé et droits de timbre). Comme les activités du SAS relèvent en règle générale de l'Etat, les émoluments perçus sont exemptés de la TVA (art. 18, al. 2, let. 1, de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA⁶⁶).

Art. 9t Surveillance administrative

Le Conseil fédéral exerce la surveillance administrative du SAS en préservant l'indépendance de celui-ci sur les plans technique et organisationnel. La précision est importante, puisque le SAS doit être indépendant également d'éventuelles instructions du Conseil fédéral. La compétence de surveillance est régie par l'art. 8, al. 4, LOGA⁶⁷ et va moins loin que la législation sur l'Administration fédérale centrale. Elle se limite aux compétences dont est investi le Conseil fédéral comme la nomination du conseil d'administration (cf. ch. 1.4.1.2) ou l'approbation du règlement du personnel ainsi que la fixation des émoluments et indemnités de la Confédération. En approuvant le rapport de gestion, le Conseil fédéral donne aussi décharge au Conseil d'administration. L'énumération à l'al. 2 n'est pas exhaustive.

Dans la pratique, la surveillance est exercée par le département le plus proche matériellement, à savoir en l'occurrence le DETEC, qui transmet au Conseil fédéral les demandes concernant le SAS.

Art. 9u Registre de l'infrastructure

Le registre de l'infrastructure sera tenu à jour par le SAS (art. 9f, al. 1, let. d). Afin de pouvoir fournir à tout moment des renseignements aux ETF intéressées et aux tiers sur les investissements prévus à court et à moyen terme, le SAS devrait aussi faire office de centre de publication des plans d'investissement actuels des GI. Cette disposition règle l'obligation de collaborer des GI, indispensable à la gestion du registre; ceux-ci doivent inscrire les indications requises pour l'accès au réseau dans le registre de l'infrastructure (al. 1). Comme la tenue du registre comporte une composante technique considérable d'un haut degré de précision, il n'y a pas lieu de la réglementer exhaustivement au niveau de la loi. Une ordonnance du Conseil fédéral ou du Département ne serait pas non plus une solution adéquate. Le SAS pourra donc, après consultation de l'OFT, fixer les détails (al. 2).

Art. 9v Réglementations du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est investi de la compétence de régler les tâches et les responsabilités du SAS en détail au niveau de l'ordonnance. Par conséquent, les points suivants devront être inscrits ou précisés dans l'OARF ou dans une ordonnance spécifique:

⁶⁶ RS 641.20

⁶⁷ RS 172.010

- le SAS fixe et publie les dispositions relatives à la commande de sillons;
- il dirige la procédure de coordination en cas de conflit de commande des sillons;
- il réceptionne les commandes de sillons et attribue les sillons;
- il déclare les tronçons surchargés et effectue des analyses de capacité;
- il est interlocuteur de tous les utilisateurs du réseau et des tiers pour les questions de commande et d’attribution de sillons;
- il doit être impliqué à un stade précoce dans la planification des chantiers des GI et des intervalles et en assure le suivi;
- il est responsable de l’élaboration et de la publication des catalogues des sillons nationaux et met les sillons catalogués réservés au transport de marchandises transfrontalier à disposition des organisations de corridor de fret.

Art. 9w Procédure et protection juridique

Le SAS accomplit une tâche fédérale. Il répond de ses actes selon le droit public, notamment selon la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)⁶⁸. Ses décisions ont valeur juridique de décision (art. 5 PA). La RailCom est l’autorité de recours contre les décisions du SAS en matière d’accès au réseau. L’effet suspensif des éventuels recours est exclu de par la loi; il faut éviter par exemple qu’un seul recours bloque le processus d’établissement de l’horaire. Il faut toutefois que l’effet suspensif puisse être accordé dans certains cas, mais seulement si la Railcom l’ordonne d’office ou sur demande d’une partie (al. 1 et 2).

Le droit du SAS de saisir lui-même des moyens de recours, dans la mesure où il est concerné par des décisions (al. 3), requiert une réglementation légale explicite. Ainsi, le SAS ne doit pas demander à chaque fois à y être habilité par le Département compétent. Une réglementation analogue s’applique également à la RailCom (cf. art. 40a^{octies}, al. 3).

Art. 14 Informations déterminantes pour la sécurité

Selon l’al. 1, l’OFT est en principe tenu d’informer le public de son activité de surveillance. Il l’est déjà aujourd’hui, mais cette réglementation ne figurait jusqu’ici qu’au niveau de l’ordonnance. Le rapport annuel de l’OFT sur la sécurité est un exemple de cette activité d’information.

La disposition de l’al. 2 restreint le champ d’application du principe de transparence en application de l’art. 4 LTrans. Il s’agit de garantir que l’OFT continue à recevoir des entreprises qu’il surveille les informations déterminantes pour la sécurité dont il a besoin pour maintenir la sécurité dans les TP.

L’OFT, en qualité d’autorité de surveillance, a un intérêt à pouvoir se faire une idée aussi complète et véridique que possible des fausses manœuvres et des situations

⁶⁸ RS 172.021

dangereuses. C'est le seul moyen de reconnaître les situations dangereuses et de prendre des mesures appropriées pour parer à ces risques.

Par conséquent, il ne doit pas y avoir, pour l'entreprise, d'incitation à receler des informations déterminantes pour la sécurité. Si une entreprise a des raisons de craindre d'être présentée publiquement comme particulièrement dangereuse pour avoir signalé des situations critiques (liste noire), elle renoncera à les signaler, notamment s'il existe une obligation juridique de signaler mais pas de risque de sanction dans la pratique, en cas d'infraction à l'obligation d'annoncer. Une obligation d'annoncer légale ne suffit pas, à elle seule, à garantir que l'OFT reçoive toutes les informations déterminantes pour la sécurité.

Le champ d'application de la LTrans doit donc être restreint autant qu'il est jugé nécessaire dans l'intérêt de la plus grande sécurité possible des TP.

L'accès aux annonces d'accidents ne doit pas être restreint, car l'intérêt du public pour les informations est prépondérant.

L'accès aux documents officiels qui ne touchent ni la sécurité technique ni celle de l'exploitation ne doit pas non plus être restreint, par exemple les documents relatifs aux indemnités des pouvoirs publics.

De plus, la restriction du champ d'application de la LTrans n'interdit pas à l'OFT de publier ce genre de document. S'il existe un intérêt public prépondérant, l'OFT peut publier de telles informations en vertu de l'art. 19, al. 1^{bis}, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)⁶⁹.

Enfin, il y a lieu de noter que le catalogue d'exceptions actuel de la LTrans ne rend pas superflue la disposition proposée, puisqu'il ne s'agit pas d'empêcher l'exécution des mesures des autorités conformément à l'objectif (art. 7, al. 1, let. b, LTrans). L'OFT ne peut pas prendre de mesure des autorités (ni en désigner concrètement) tant qu'il ne dispose pas des informations nécessaires pour planifier et prendre des mesures des autorités en fonction des risques.

La réglementation sectorielle des dérogations à la LTrans n'est pas optimale du point de vue formel et législatif. Dès que le catalogue d'exceptions de l'art. 7 LTrans sera élargi de sorte que l'exercice de l'activité de surveillance des autorités soit efficacement protégé, ces dispositions pourront être abrogées.

Art. 18, al. 1^{bis}

Aujourd'hui, la modification d'une installation ferroviaire ne relève de la compétence de l'OFT que si elle sert à la construction ou à l'exploitation des chemins de fer. Or l'OFT devrait être compétent lorsque les ouvrages ou installations, après la modification, bénéficient majoritairement à la construction ou à l'exploitation d'une entreprise ferroviaire, afin que la compétence ne varie pas selon que la transformation servant à l'exploitation ferroviaire est réalisée en même temps que l'installation ferroviaire ou a posteriori, comme par exemple la pose de câbles étrangers au système ferroviaire dans la plate-forme de la voie. Ainsi, l'OFT garantit une évaluation

⁶⁹ RS 235.1

globale, notamment en cas de questions concernant la sécurité de l'exploitation ferroviaire ou concernant les usagers et utilisateurs du rail etc.

Art. 18n, al. 1, 1^{re} phrase

Il s'agit ici d'une uniformisation linguistique: il n'est plus question de «constructions et installations ferroviaires», mais d'«installations ferroviaires».

Art. 18q, al. 1, 1^{re} phrase, et 2

La fixation d'un alignement est une décision. La décision ne requiert pas de plans approuvés au préalable, mais constitue elle-même une approbation de l'alignement, ce qui présuppose que l'alignement résulte de plans d'une exactitude suffisante. Pour que l'exactitude des plans soit suffisante, leur degré de précision doit aller au moins jusqu'au niveau de la parcelle. En effet, c'est le seul moyen de savoir quelles parcelles sont concernées par l'alignement. Ici aussi, il n'est plus question que d'«installations ferroviaires».

Art. 18y Retrait de l'autorisation d'exploiter ou de l'homologation de série

Jusqu'ici, les conditions de retrait d'une autorisation d'exploiter ou d'une homologation de série n'étaient pas régies par la loi. L'article codifie d'une part les conditions de retrait largement incontestées (al. 1, let. a, et al. 2). D'autre part, il prévoit les cas où les prescriptions ont changé après l'octroi d'une autorisation d'exploiter: si l'objet de l'autorisation ne correspond plus aux prescriptions les plus récentes, l'autorisation ne peut pas être retirée pour cette seule raison, mais il doit exister en sus un risque sécuritaire (al. 1, let. b). En l'occurrence, il faut pondérer entre garantie des droits acquis et sécurité.

Art. 35a Gares de correspondance

L'al. 1 énonce l'obligation de convenir par écrit de la répartition des coûts entre les participants pour la construction et l'exploitation de gares avec correspondances. Ces gares proposent des offres de prestations de différentes fonctions de desserte ou de plusieurs entreprises ferroviaires ou de divers modes de transport. Les participants sont, d'une part, les chemins de fer et d'autres entreprises de tous les modes de transport (bus, bateaux et installations de transport à câbles) et, d'autre part, les collectivités concernées, c'est-à-dire les communes et les cantons, et le cas échéant aussi la Confédération. En substance, il s'agit avant tout du financement des installations d'accueil du public. Lorsqu'il s'agit d'une correspondance sans implication d'une entreprise ferroviaire (par ex. entre un bateau et un bus), il n'y a pas d'application directe des art. 35 et 35a.

L'al. 2 régit les principes de la répartition des coûts: selon le principe de territorialité, ce sont avant tout les collectivités et les entreprises de transport qui assument les coûts échus sur leur territoire (let. a). Ce faisant, il y a lieu d'accorder aux intérêts des collectivités et des entreprises de transport l'attention qu'ils méritent; cela signifie que, suivant les intérêts en jeu, les contributions peuvent être inférieures ou

supérieures à ce qui résulterait de la simple application du principe de territorialité (let. b).

Présentent notamment des conditions particulières les flux asymétriques de voyageurs, l'utilisation de passages inférieurs de gares comme liaisons entre quartiers ou les stations de bus situées sur le terrain d'une entreprise de chemin de fer, voire d'un tiers. Dans ces cas-là, l'application du principe de territorialité serait inéquitable.

De plus, selon l'al. 3, il faut appliquer le principe de la prise en compte des avantages, qui s'est avéré probant par exemple dans l'application de l'art. 27 LCdF en matière de répartition des coûts de croisements entre rail et route: celui qui retire le plus d'avantages de la mesure devrait l'indemniser en proportion (al. 3). Il s'agit notamment d'avantages matériels tels qu'une plus longue durée de vie, des éléments de construction de meilleure qualité etc., mais il peut aussi s'agir d'avantages immatériels comme par exemple une desserte nettement meilleure de surfaces commerciales ou une liaison supplémentaire entre des quartiers.

Art. 36 Prise en charge de tâches d'ordre supérieur sans mandat de l'OFT

Le droit en vigueur connaît déjà une disposition relative à l'accomplissement de tâches d'ordre supérieur. Dans le cadre de la réglementation plus exhaustive de la maîtrise du système, cette disposition est maintenue, mais il faut en modifier le titre. En effet, il s'agit en substance ici des tâches d'ordre supérieur qui sont accomplies sans mandat de l'OFT.

Art. 37 Prise en charge facultative de tâches d'ordre supérieur sur mandat de l'OFT

Cette disposition est nouvelle. Le titre renvoie aux tâches qui requièrent un mandat de l'OFT. Une mise au concours de ces mandats n'est pas obligatoire, mais possible.

La maîtrise du système est en principe inscrite dans la LCdF et dans la LTV avec la même formulation (cf. aussi commentaires des art. 18a et 28 LTV). La LCdF, au cours des dernières révisions, est devenue de plus en plus une loi sur l'infrastructure ferroviaire proprement dite. Elle porte donc au premier chef sur les maîtrises de système qui concernent l'infrastructure, surtout de nature technique, telles que celles des dernières CP entre la Confédération et les CFF: le courant de traction, le système de contrôle de la marche des trains ETCS ou le standard de radiocommunication mobile GSM-R (*Global System for Mobile Communications – Railway*), par exemple. Parallèlement, il existe des maîtrises de système qui concernent à la fois les transports et l'infrastructure et dont la direction technique relève de l'infrastructure (par ex. la publication de l'horaire).

L'al. 1 décrit les conditions dans lesquelles l'OFT peut confier des tâches d'ordre supérieur à des GI ou à des tiers. Ces mandats doivent permettre d'améliorer l'efficacité ou l'interopérabilité, ou accroître l'utilité pour la clientèle. L'expérience a montré que les maîtrises de système spécifiquement ferroviaires et techniques servent à augmenter l'efficacité. Il peut s'agir de systèmes de sécurité ou de commande à distance, du domaine du courant de traction ou de questions liées à l'inter-

action route-rail. Le mandat est souvent confié au GI, mais des mandats à des tiers sont aussi envisageables (par ex. dans le domaine Telecom).

La délégation de tâches systémiques requiert un mandat clair (contrat de gestion de système). L'al. 2 décrit le contenu minimal de tels contrats; Ceux-ci doivent être conclus sous forme écrite pour des motifs de transparence et de traçabilité. La nature juridique des contrats est mixte: ils peuvent contenir aussi bien des éléments du droit public que du droit privé. La réglementation de la rémunération va de soi (let. a), et il faudra également régler la refacturation interne (let. d). La let. b concerne les modalités de la collaboration avec et entre les parties concernées. Comme il faudra régulièrement constituer des comités de gestion (*Management-Board*) ou des organes comparables, la loi parle de comités au sens large. Le comité de gestion sera compétent pour toutes les décisions opérationnelles au sein de la maîtrise de système, tandis que les objectifs stratégiques seront fixés dans le contrat passé avec le gestionnaire de système par l'OFT en tant que mandant. Pour chaque tâche systémique, il faudra définir la constitution appropriée du comité de gestion, les décisions qui lui incombent et la manière dont il les prendra. Le comité présente des propositions à cet effet. Dans tous les cas, il y a lieu de préserver les droits de participation des entreprises concernées par la tâche systémique.

L'accent est mis sur les questions de droit d'auteur et de protection des données, surtout en ce qui concerne les systèmes informatiques. Ces questions devront être réglées plus en détail (let. c), notamment en préservant les secrets spécifiques de fabrication et professionnels.

Selon l'al. 3, le contrat est public, surtout pour des raisons de transparence et pour que les intéressés puissent faire valoir leurs droits. Indirectement, cela sert aussi l'objectif de renforcer la participation (cf. ch. 1.4.3).

L'al. 4 régit le financement. Les gestionnaires de système mandatés doivent pouvoir facturer leurs prestations partiellement aux bénéficiaires, notamment les travaux très spécifiques pour une entreprise déterminée, par exemple la saisie des données d'une entreprise qui ne peut pas fournir ses données sur une interface. Une répercussion intégrale des coûts n'est pas opportune, car ceux-ci, au moins en grande partie, sont couverts par la redevance pour la maîtrise du système. Il est donc superflu de chercher des clés de répartition des coûts pour les frais fixes (par ex. les systèmes TED centraux), d'autant plus que cela recèle toujours un certain potentiel de conflit.

Les coûts non couverts peuvent, puisqu'il s'agit de l'infrastructure, être financés par le FIF. En fin de compte, cela correspond à la réglementation actuelle, selon laquelle les tâches systémiques sont confiées aux CFF et au RhB dans le cadre de la CP. Pour des raisons de transparence, une comptabilisation séparée est préférable, puisque d'une part les tâches systémiques ne doivent pas forcément être liées aux affaires principales proprement dites des GI et que, d'autre part, dans certains cas, ces tâches peuvent aussi être accomplies par des tiers avec lesquels il n'existe pas de CP selon l'art. 51 LCdF. La réglementation du financement déroge donc à celle de la LTV, puisqu'il s'agit ici de maîtrise de système dans le secteur de l'infrastructure.

Pour que la maîtrise du système fonctionne, il faut d'une part une réglementation écrite claire entre les participants, et d'autre part une base légale qui oblige les entreprises concernées à coopérer (al. 5). En contrepartie de cette obligation, ces

dernières ont le droit de participer et d'être consultées, ce qui renforce les droits de participation des ETF. Ainsi, un des objectifs centraux du projet est pris en compte. Comme dans tout l'accès au réseau, le principe du traitement non discriminatoire de tous les participants prévaut ici aussi (al. 6).

La délégation de tâches systémiques à des tiers n'est pas une acquisition traditionnelle de prestations de construction, en nature ou de service au sens du droit des marchés publics. Il s'agit plutôt de rendre le système ferroviaire plus efficient, innovateur et avantageux par le regroupement de tâches. Comme, en règle générale, les mandataires seront des GI et non des entreprises de l'économie privée, il est inutile de lancer des appels d'offre. La situation est similaire en ce qui concerne les concessions conformes à la LCdF et à la LTV, ainsi que la délégation de tâches du SAS à des tiers. L'al. 7 l'établit clairement et dispose aussi que la délégation de tâches n'est pas sujette à recours. En vertu de la loi, l'OFT peut obliger des tiers à accomplir des tâches de gestionnaire de système. Dans un tel cas, le fournisseur de prestations sera contraint (si nécessaire) à faire son travail et la rémunération due le cas échéant ne fera pas l'objet de négociations mais elle sera fixée unilatéralement selon le droit public. Il s'agit alors d'une indemnité au sens de l'art. 3, al. 2, let. a, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁷⁰ et non d'un marché public au sens de la LMP. Ce genre de dossier n'est pas concerné par les dispositions de la LMP ni du droit des marchés publics de l'OMC. Il est conciliable avec l'accord OMC du 15 avril 1994 sur les marchés publics⁷¹ ainsi qu'avec l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics⁷².

En revanche, il est prévu que la RailCom statue sur les litiges entre les parties (art. 40^{ter}, al. 1, let. e, LCdF) et qu'elle surveille ce domaine (art. 40^{ter}, al. 2, let. e, LCdF).

Art. 37a Droit de participation

Les ETF et les raccordés ont un droit d'information et de participation. Celui-ci est inscrit au niveau de la loi. L'art. 9^t, al. 2, oblige les GI à publier leurs plans d'investissement et à accorder aux ETF et aux raccordés le droit de participation. La législation contient d'autres dispositions sur la participation aux art. 9^t, al. 2, et 48^d LCdF ainsi qu'à l'art. 13 LTV. L'al. 1 régit la consultation lors de la planification, l'al. 2 tous les autres cas, dont l'établissement de l'horaire pour le transport de marchandises.

Art. 40, al. 1, let. d

Comme il est expliqué dans le commentaire de l'art. 35^a, c'est l'OFT qui est compétent en matière de différends liés aux plates-formes de correspondance.

⁷⁰ RS 616.1

⁷¹ RS 0.632.231.422

⁷² RS 0.172.052.68

Section 12a

Commission de régulation dans le domaine des chemins de fer

Le Conseil fédéral a l'intention de rebaptiser la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF) «RailCom» par analogie avec les autorités suisses comparables de régulation des infrastructures (ComCom, ElCom etc.). Cette désignation est employée dans l'acte.

Art. 40a Organisation

La disposition est adaptée aux besoins accrus et aux tâches supplémentaires de la RailCom. Matériellement, les prescriptions restent pour l'essentiel les mêmes. L'indépendance de la RailCom demeure primordiale. Aussi l'al. 3 énonce-t-il des prescriptions claires pour les membres de la CACF.

Le règlement administratif fixe d'autres détails tels que la composition de la RailCom en vue des décisions, de l'instruction ou des suppléances. Elle peut ainsi définir le quorum minimal à atteindre pour conserver son pouvoir de décision en cas d'absences fondées objectivement (récusation, longue maladie ou maladie subite). Sans ces absences motivées, il ne serait pas admissible de laisser la RailCom prendre des décisions achevant une procédure alors qu'elle est incomplète et étant donné qu'elle se compose de cinq à sept membres nommés par le Conseil fédéral. D'ailleurs, vu le faible nombre de cas attendus, il ne serait pas approprié d'introduire un système caméral.

Art. 40a^{bis} Secrétariat

Le secrétariat est nommé comme précédemment par le président.

Art. 40a^{ter} Tâches

Cette disposition centrale régit les tâches de la RailCom dans le domaine de l'accès au réseau. Elle distingue entre la compétence d'arbitrage (al. 1), les tâches de surveillance (al. 2) et les autres activités (al. 3).

Les responsabilités traditionnelles comprennent les différends concernant l'octroi de l'accès au réseau, l'OARF et le calcul de la redevance d'utilisation de l'infrastructure (let. a à c). De plus, avec la révision totale de la LTM, la commission est désormais compétente pour les installations dédiées au transbordement de marchandises (let. d).

À cela s'ajoutent des compétences de décision en matière de tâches systémiques (let. e) et de non-respect des droits de participation (let. f).

En première instance, l'OFT, en qualité de mandant, veille à ce que les gestionnaires de système mandatés accomplissent leur tâche correctement, dans les délais et conformément au mandat. Si toutefois un différend se produit entre le gestionnaire du système et l'entreprise concernée, la RailCom est compétente. En effet, c'est une tâche logique pour l'autorité de régulation, et cela correspond à l'objectif de renforcer la RailCom. Cela permet d'éviter efficacement toute discrimination ou d'autres

abus lors de la délégation d'une ou plusieurs tâches systémiques à une seule et même entreprise.

En matière de droits de participation (art. 37*a*), la RailCom n'est pas habilitée à prendre des décisions substantielles. Elle est cependant compétente lorsque ces droits ne sont pas accordés ou ne le sont pas réglementairement, par exemple en cas d'omission de consulter certaines personnes intéressées. Dans la mesure où l'OFT, en tant que mandant, n'exerce ou ne peut exercer aucune influence sur le mandataire dans le cadre de la gestion des mandats, les ETF qui font valoir une discrimination peuvent s'adresser à la RailCom. Il peut aussi s'agir de litiges qui mènent à une discrimination en matière d'accès au réseau, portant par exemple sur le démantèlement ou la méthode de démantèlement d'une infrastructure ou sur le calendrier de mise en œuvre de projets d'investissement. La RailCom n'est pas compétente pour des décisions que l'OFT prend dans le cadre de la planification conformément à l'art. 48*d* LCdF. En effet, ces décisions servent à la préparation des décisions du Conseil fédéral et du Parlement et ne sont pas justiciables. Selon l'art. 13, al. 3, LTV, les ETF peuvent désormais également participer à la procédure d'établissement de l'horaire. Ce droit n'est toutefois pas placé sous le contrôle de la RailCom, raison pour laquelle celle-ci n'est pas non plus compétente pour la participation.

La RailCom est par ailleurs chargée de diverses tâches de surveillance qui sont énumérées à l'al. 2. Les dispositions légales (let. a à e) sont claires. La let. d inclut les installations qui doivent être utilisées collectivement dans le cadre de l'accès au réseau. Il s'agit de la plus grande partie de l'infrastructure; elle est délimitée à l'art. 62, al. 1.

La RailCom exerce aussi des activités en dehors de l'accès au réseau proprement dit, à savoir la surveillance du marché (al. 3). A cet effet, elle doit disposer de suffisamment de connaissances de l'évolution du marché. Elle peut mener des enquêtes d'office concernant l'accès au réseau ferroviaire, l'accomplissement de tâches systémiques conformément à l'art. 37 LCdF ou les droits de participation. Les enquêtes peuvent impliquer différentes parties: le SAS, les entreprises ferroviaires, les tiers visés aux art. 9*a* et 9*f*, al. 4, LCdF ainsi que les exploitants d'installations destinées au transbordement de marchandises, dans la mesure où ils bénéficient de l'accès au réseau. Comme l'OFT a aussi certaines tâches de surveillance du marché à accomplir, une étroite harmonisation est nécessaire afin d'éviter toute redondance.

De même, la coordination et l'échange d'information avec les autorités de régulation des infrastructures d'autres États (européens) s'imposent afin de se rapprocher d'un marché de la circulation ferroviaire aussi standardisé que possible (al. 5). Il s'agit avant tout d'une clarification. On ne saurait en conclure a contrario que les compétences de l'OFT iraient moins loin. L'OFT peut de toute manière veiller à l'échange d'information dans le cadre de ses droits et obligations visés à l'art. 16.

L'al. 6 définit explicitement que l'accès au réseau est une réglementation par loi spéciale, où l'application de la LCart ne ferait pas de sens.

Art. 40^{quater} Traitement des données et obligation de renseigner

La RailCom est tributaire d'un accès sans restriction aux données pertinentes pour ses activités de surveillance (al. 1). Cette disposition correspond à l'art. 16, al. 1 LCdF.

Les autorités compétentes doivent tenir secrets les renseignements si ceux-ci contiennent des secrets professionnels ou de fabrication (cf. art. 7, al. 1, let. g, LTrans).

L'al. 2 complète l'obligation de renseigner de l'al. 1. Les autorités fédérales et cantonales sont également soumises à l'obligation de participer lorsque la RailCom et l'OFT procèdent à des vérifications. En tant que maître des données relatives à la statistique des transports, l'OFT est habilité à transmettre ces données à la RailCom. Lors du recensement, l'OFT s'assurera que les entreprises ferroviaires aient la possibilité de consentir à la transmission de données à la RailCom au sens de l'art. 14, al. 1, de la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale⁷³, afin de leur épargner un double travail. La portée des travaux est régie par l'art. 3, al. 2, LPD.

Art. 40^{quinquies} Principes de la procédure

Ces dispositions régissent en détail la procédure devant la RailCom. La réglementation actuelle, placée dans le règlement administratif de la CACF, ne suffit pas pour respecter les principes de l'État de droit; les dispositions doivent être inscrites dans une loi formelle en raison du principe de légalité. La procédure est régie par la PA et par analogie, en ce qui concerne les juges uniques et d'instruction, par les dispositions spécifiques de la LTAF. Cela aussi bien lorsque la RailCom agit d'office que lors d'autres procédures. On distingue entre la procédure de recours et la procédure d'action: en cas de recours, il existe un objet concret de contestation sous forme d'une décision. Si tel n'est pas le cas et si un participant au marché soupçonne une discrimination pour laquelle la RailCom est compétente, ce dernier peut engager une action auprès de la RailCom (procédure d'action). La procédure de recours sera la règle, la procédure d'action l'exception.

La RailCom agit d'office, sur recours ou sur action. L'al. 4 régit le début formel de la procédure.

Art. 40^{sexies} Sanctions administratives

Les sanctions administratives diffèrent à plusieurs égards des dispositions pénales. Le sanctionné est l'entreprise et non pas une personne physique. La préméditation n'est pas nécessaire. Les sanctions sont prononcées pour une conduite précédente contraire au droit administratif. Par conséquent, de nouvelles sanctions administratives peuvent être prononcées en cas de récidive après la première sanction administrative.

⁷³ RS 431.01

Art. 40^asepties Financement

La RailCom est financée comme l'actuelle CACF principalement par la Confédération. Ses nouvelles tâches ne généreront vraisemblablement pas un grand nombre de procédures supplémentaires. Il n'est donc pas possible qu'elle se finance uniquement par des émoluments (cf. ch. 1.4.4.3). Si toutefois elle agit en procédure de recours ou d'action, il faut qu'elle puisse percevoir des émoluments (al. 1 et 2). Cette pratique est usuelle dans toute l'activité administrative et judiciaire. Les émoluments doivent être facturés en fonction du temps consacré et correspondre aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence. Les détails sont régis, conformément à l'al. 3, par le Conseil fédéral; cette délégation fondée sur l'art. 46a LOGA s'est avérée probante dans bien des domaines de la législation suisse, par exemple dans l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les émoluments de l'OFT⁷⁴.

Art. 40^aocties Protection juridique

Le recours au Tribunal administratif fédéral contre les décisions de la RailCom devrait rester possible – comme c'est le cas aujourd'hui pour la CACF – (al. 1).

Les recours ont en principe un effet suspensif, à moins que l'art. 55, al. 1 et 5, PA n'en dispose autrement. Lors de l'attribution des sillons, un effet suspensif entraîne un risque de non-utilisation des sillons. En effet, la procédure prend souvent tant de temps jusqu'à une décision entrée en force que le conflit se situe dans le passé. Le recours ne devrait donc pas avoir d'effet suspensif conformément à l'art. 9w, al. 2. Ainsi, l'entreprise qui a reçu le sillon peut le parcourir. Si, exceptionnellement, les conditions le justifient, l'autorité de recours peut octroyer l'effet suspensif sur demande ou d'office (cf. aussi commentaires de l'art. 9w, al. 2). La réglementation applicable aux décisions du SAS doit également être applicable à celles de la RailCom (al. 2).

La RailCom peut faire recours de manière autonome au Tribunal fédéral contre des décisions du Tribunal administratif fédéral (al. 3). Elle ne doit pas passer par le DETEC, auquel elle est subordonnée du point de vue de l'organisation. Cette indépendance de la RailCom résulte d'une volonté politique et est indispensable à la mise en œuvre de ses objectifs.

Art. 52, al. 2 et 3

L'indemnité n'est pas seulement réduite en cas de mauvaise gestion économique, mais aussi en cas de prestations insuffisantes. L'art. 22, al. 4, de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF)⁷⁵ contient déjà une réglementation correspondante et devrait, pour des raisons de conformité à la hiérarchie législative, être ancré dans la LCdF.

En revanche, l'indemnité n'est pas réduite si l'OFT est d'avis que les coûts des comptes prévisionnels sont plus élevés que nécessaire. S'il ne peut pas se mettre

⁷⁴ RS 742.102

⁷⁵ RO 2009 5981

d'accord avec l'entreprise ferroviaire sur une convention d'indemnisation, le DETEC tranche en se fondant sur l'art. 51a, al. 1, LCdF.

Art. 67, 2^e phrase

L'art. 67 concerne l'affectation des bénéfices issus des produits des GI ou des dépenses moindres que celles prévues dans les comptes planifiés. La disposition ne concerne donc pas les conditions dans lesquelles il est permis d'inscrire dans les comptes planifiés des provisions qui augmentent le besoin d'indemnités.

Les GI doivent avoir, à l'avenir, la possibilité de constituer plus qu'une réserve spéciale pour le secteur de l'infrastructure. Les réserves spéciales font l'objet d'une affectation obligatoire. Ainsi par exemple, l'entreprise ne pourrait pas se servir d'une réserve en faveur de la couverture de la caisse de pensions des collaborateurs si, pour une autre raison, l'infrastructure subit une perte importante. Cela peut entraîner un report des pertes du secteur de l'infrastructure dû aux réserves à affectation obligatoire.

Si, en revanche, la Caisse de pensions requiert une dépense extraordinaire, la réserve spéciale peut être débloquée, même s'il n'y a pas eu de perte dans l'année.

Art. 80a Vérification de l'aptitude

La réglementation correspond à celle de l'art. 15d, al. 3, LCR.

Il s'agit ici de dépendance à l'alcool et de toxicodépendance ainsi que de troubles psychiques qui entraînent une incapacité d'assurer le service. De même, l'article traite en général les annonces des médecins relatives à des maladies qui peuvent exclure l'exercice d'une activité déterminante pour la sécurité.

Cet état de fait motive une première présomption d'inaptitude au service, sur la base de laquelle on ordonne un examen d'aptitude. En règle générale, le permis est confisqué préventivement jusqu'à ce que les vérifications soient terminées.

La transmission de données doit respecter le principe de proportionnalité: les dossiers médicaux ne doivent être communiqués si possible qu'à un service médical. L'OFT et l'employeur ne reçoivent que les informations dont ils ont besoin pour prendre les mesures nécessaires à la garantie de la sécurité (al. 2). Il faut donc préciser au niveau de l'ordonnance quelles données peuvent être communiquées.

Dispositions transitoires

Il existe aujourd'hui une SA de droit privé pour l'attribution des sillons. Elle est aux mains, à parts égales, de trois entreprises ferroviaires et de l'UTP (cf. ch. 1.4.1.1). Les dispositions transitoires visent à assurer une entrée en fonction en bonne et due forme du nouveau SAS. Il y a lieu de tenir compte notamment des dispositions déterminantes du CO (art. 333 à 333b concernant le transfert des rapports de travail, art. 738 concernant les suites de la dissolution d'une société et art. 751 relatif à la reprise par un organisme de droit public). La loi du 3 octobre 2003 sur la fusion⁷⁶ n'est applicable que dans une mesure restreinte. La société dissoute entre en liquida-

⁷⁶ RS 221.301

tion, sauf en cas de fusion, de division ou de transfert de son patrimoine à une corporation de droit public (art. 738 CO). Lorsque les biens d'une société anonyme sont repris par la Confédération, par un canton ou, sous la garantie du canton, par un district ou une commune, la liquidation peut être conventionnellement exclue si l'assemblée générale y consent. Celle-ci se prononce suivant les règles applicables à la dissolution, et sa décision est inscrite sur le registre du commerce. Dès cette inscription, le transfert de l'actif et du passif est accompli, et la raison sociale de la société doit être radiée (art. 751 CO).

L'al. 4 règle le transfert du personnel. Jusqu'à la fondation du nouvel établissement, les employés de Sillon suisse SA sont régis par les dispositions relatives au droit du travail conformément au CO, notamment à son art. 333. Comme selon cet article, les rapports de travail, y compris tous les droits et obligations, sont transférés au nouvel établissement, toutes les années de service que les employés ont accomplies au sein de Sillon suisse SA sont comptabilisées. Le transfert des rapports de travail ne signifie pas que les conditions de travail au sein du SAS soient immuables pour autant. Dès leur transfert, les rapports de travail sont régis par le droit relatif au personnel de la Confédération et peuvent dès lors être modifiés dans le cadre de ce droit, étant donné que le CO ne prescrit pas de garanties en l'absence d'un contrat collectif de travail, tel que c'est le cas ici. Dès lors, après le transfert, les employés ne peuvent pas faire valoir de droit à conserver leur fonction ni leur place dans l'organisation.

Conformément à l'al. 5, le SAS est l'employeur sous l'angle du droit de la prévoyance (art. 32b, al. 2, LPers). Par analogie à l'art. 32f, al. 1, LPers, il est disposé que l'établissement reprend également les obligations légales de l'employeur concernant les bénéficiaires de rentes de vieillesse, survivants ou d'invalidité versées par l'ancienne organisation. L'al. 6 règle le cas où l'incapacité de travailler survient avant l'entrée en vigueur des dispositions mais où la rente d'invalidité ne commence à être versée qu'après l'entrée en vigueur.

2.4 **Loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire**⁷⁷

La LFIF contient la liste de toutes les catégories de prélèvement. Comme de nouvelles catégories sont créées avec les indemnités pour les prestations du SAS non finançables par des émoluments et avec le financement des coûts non couverts de la maîtrise de système, les dispositions correspondantes doivent être adaptées.

Art. 2, al. 2, let. b ch. 4 et 5, et al. 4, 1^{re} phrase

Les indemnités pour le SAS conformément à l'art. 9o, al. 1, let. b, LCdF ainsi que la rémunération des tâches systémiques déléguées conformément à l'art. 37 LCdF doivent être nouvellement mentionnées ici. A l'al. 4, l'expression «mandats de recherche» est trop stricte; il faut la remplacer par le terme «recherche», plus appro-

⁷⁷ RS 742.140

prié (et plus large). Il s'agit non seulement de financer des mandats à proprement parler, mais aussi de soutenir des projets de recherche de tiers.

Art. 4, al. 1, let. a et c à e, et 2

Ici aussi, il y a lieu de mentionner nouvellement les indemnités pour le SAS conformément à l'art. 90, al. 1, let. b, LCdF ainsi que la rémunération des tâches systématiques prises en charge conformément à l'art. 37 LCdF, et de remplacer l'expression «mandats de recherche» par «recherche». Aux al. 1, let. a, et 2, l'expression «maintenance» est remplacée par «maintien de la qualité des infrastructures».

Art. 6 **Crédit d'engagement**

Seul le renvoi à la LCdF est adapté.

2.5 Loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux⁷⁸

Art. 2, al. 3

Le terme d'entreprise ferroviaire est défini depuis le 1^{er} juillet 2013 à l'art. 2 de la LCdF. Le renvoi doit être adapté en conséquence.

2.6 Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes⁷⁹

Art. 3, al. 2^{bis} et 2^{ter}

Si l'OFT décide, à la demande du canton, de la construction d'une installation de transport à câbles ou d'une installation annexe que le canton aurait normalement à autoriser, la procédure est régie par le droit fédéral. Matériellement, l'ordonnance du 21 décembre 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes⁸⁰ et le droit cantonal et intercantonal sont applicables.

La construction d'installations à câbles donne souvent lieu à la construction d'installations annexes. Il s'agit notamment de places de stationnement, d'installations d'enneigement et de leurs conduites d'apport, de pistes, d'aménagements de pistes, de ponts pour skieurs, de places de jeu et autres installations de loisirs ainsi que d'établissements de restauration autonomes. Ces installations ne servent pas ou pas principalement à l'exploitation des installations à câbles (art. 10 LICa). En cas de construction simultanée, elles peuvent faire l'objet d'une autorisation octroyée par

⁷⁸ RS 742.31

⁷⁹ RS 743.01

⁸⁰ RS 743.011

l'OFT sur demande de l'autorité cantonale compétente pour les autorisations de construire.

Les infrastructures – définitives ou temporaires – destinées à la construction ou à l'exploitation de l'installation à câbles ne sont pas des installations annexes. Elles font partie intégrante de l'installation à câbles proprement dite. Il s'agit du démantèlement des installations remplacées, des installations d'alimentation en électricité (station transformatrice et conduites), des téléphériques de chantier temporaires, mais aussi de déplacements de route imposés par la construction d'un pylône ou d'une station. Il en va de même pour la réalisation des accès aux stations et pour le modelage du terrain sous forme de dépôts ou d'adaptations de pistes dues au matériel d'excavation.

Art. 13, al. 1

Le sigle «LEx», qui figure déjà dans le texte allemand, est introduit ici.

Art. 16 Droit applicable

L'al 2 remplace l'art. 18a, let. b. Il maintient la réglementation selon laquelle le financement de l'infrastructure des installations à câbles est régi par analogie aux dispositions de la LCdF. La disposition définit que seules des installations ayant droit à l'indemnité bénéficient de contributions d'investissement. Elle fixe aussi que les contributions sont versées à fonds perdu. Comme dans le domaine des installations à câbles, la séparation entre l'infrastructure et les véhicules qui y circulent n'est pas la même que dans le domaine ferroviaire, il incombe au Conseil fédéral de définir quelle part de l'investissement global dans l'installation à câbles doit être considérée comme investissement dans l'infrastructure.

Art. 17a Retrait

Les conditions de retrait de l'autorisation d'exploiter sont désormais aussi codifiées dans la LICa. Elles correspondent aux réglementations de l'art. 18y LCdF.

Art. 18a Droit applicable

Jusqu'ici, l'art. 18a, let. b, disposait que la LCdF était applicable par analogie au financement de l'infrastructure des installations à câbles. Le financement d'investissements dans ces installations doit rester similaire au financement de l'infrastructure ferroviaire. Or comme cela concerne la construction et non l'exploitation d'une installation à câbles, la réglementation en question est déplacée à l'art. 16.

Art. 24e Informations déterminantes pour la sécurité

La prescription correspond à l'art. 14 LCdF.

2.7 **Loi du 29 mars 1950 sur les entreprises de trolleybus**⁸¹

Art. 7 Autorité de surveillance

La compétence de l'OFT est aujourd'hui fondée sur l'art. 3 de l'ordonnance d'exécution du 6 juillet 1951 de la loi sur les entreprises de trolleybus⁸². Elle est désormais inscrite dans la loi.

Art. 8 Compétences spéciales de l'OFT

Les compétences de surveillance correspondent à celles de l'art. 12 LCdF et de l'art. 52 LTV.

Art. 11a, al. 1

Les dispositions du chap. 3 de la LCdF et du droit sur le temps de travail, dans la mesure où elles sont applicables, doivent également s'appliquer aux entreprises de trolleybus.

Art. 11b Devoir de diligence

La réglementation correspond à l'art. 18 LICA.

2.8 **Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs**⁸³

La LTV régit tout le transport de voyageurs, indépendamment du moyen de transport. Elle s'applique à tous les TP, comprend aussi les bus, les installations de transport à câbles et les bateaux. Elle dépasse donc de loin le champ d'application matériel de la LCdF. Il est donc justifié d'établir la base factuelle de la maîtrise de système dans cette loi.

Art. 9, al. 3

Il est établi clairement que la concession peut aussi être retirée si les conditions d'octroi ne sont plus remplies.

Art. 13, al. 3, 2^e phrase

Il est désormais inscrit au niveau de la loi que les ETF doivent être consultées dans la procédure d'établissement de l'horaire. Jusqu'ici, cette disposition n'était prévue que pour les cantons. Il n'est toutefois pas prévu de créer davantage de possibilités de participer à la procédure d'établissement de l'horaire.

⁸¹ RS 744.21

⁸² RS 744.211

⁸³ RS 745.1

Art. 15a Obligation d'informer

Cette disposition introduit, pour les entreprises, une obligation fondamentale d'informer. Certains aspects d'une telle obligation d'informer figurent déjà dans divers règlements: l'obligation d'informer le public des interruptions de l'exploitation en raison d'événements imprévus, qui figure à l'art. 12, al. 3, de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur les horaires⁸⁴. À cela s'ajoutent l'obligation d'informer les passagers des événements particuliers figurant à l'art. 80, al. 2, OCF. Or les dispositions actuelles n'imposent d'informer que dans des situations extraordinaires. Désormais, les entreprises doivent aussi fournir des informations avant et pendant la course (art. 8, par. 1 et 2, du règlement [CE] n° 1371/2007). L'entreprise doit également communiquer les retards aux voyageurs (art. 18, al. 1, du règlement [CE] n° 1371/2007 et art. 20, par. 1, du règlement [UE] n° 181/2011) et les informer de leurs droits (art. 29, par. 1, du règlement [CE] n° 1371/2007 et art. 25 du règlement [UE] n° 181/2011). Ces devoirs d'information et de renseignement de l'entreprise sont réunis dans le nouvel article. Les modalités de la nouvelle obligation d'informer sont fixées dans les dispositions d'exécution, d'après la teneur du règlement (CE) n° 1371/2007 (et notamment de son annexe II du point de vue de de l'information minimale à fournir).

Art. 18, al. 1, let. c

La plupart des entreprises disposent déjà aujourd'hui d'une procédure de traitement des recours, même si cela n'est que rarement communiqué publiquement. Du fait de l'inscription de cette obligation dans la loi, toutes les entreprises de transport amélioreront le traitement des recours de passagers. De plus, une adéquation a lieu avec les droits des passagers de l'Union Européenne. Les entreprises n'auront que de faibles coûts à prendre en charge. Les dispositions d'exécution seront rédigées en conformité avec les dispositions de l'art. 27 du règlement (CE) n° 1371/2007 et de l'art. 26 du règlement (UE) n° 181/2011. Elles régissent les exigences relatives à la procédure.

Art. 18a Prise en charge de tâches d'ordre supérieur sur mandat de l'OFT

La disposition complète le nouvel art. 37 LCdF pour le domaine du transport de voyageurs et s'appuie largement sur cet article dans sa teneur et sa structure (cf. commentaires ad hoc). Ici aussi, il s'agit de pouvoir confier des tâches systémiques lorsque l'efficacité ou l'interopérabilité peuvent en être améliorées ou s'il s'agit de trouver de meilleures solutions pour la clientèle. Dans l'univers tarifaire de plus en plus complexe des transports publics, de nouveaux systèmes uniformes d'émission de billets ou de distribution sont envisageables.

La commande de prestations de transport régional conformément à l'art. 28, al. 1, LTV est une tâche commune de la Confédération et des cantons. C'est pourquoi ces derniers doivent pouvoir se prononcer lorsqu'ils sont concernés par la délégation de tâches systémiques (al. 2).

En vue du financement (al. 4), l'OFT doit pouvoir verser des indemnités selon l'art. 28, al. 3, qui est complété en conséquence. Les aides financières selon l'art. 31

sont également une option. Il peut s'agir entre autres de garanties fédérales ou de prêts. Il faudra considérer au cas par cas quelle tâche systémique est concernée et à qui elle bénéficie. On peut envisager un financement mixte qui combine plusieurs des éléments susmentionnés. Par exemple, dans un système de distribution, on pourrait percevoir une redevance sur les titres de transport vendus, alors que la Confédération finance directement certains systèmes centraux d'informations.

La délégation de tâches systémiques à un gestionnaire de système devrait se faire sur la base d'une convention. Cela requiert d'une part l'accord de principe des deux parties (l'OFT comme mandant, la gestionnaire de système comme mandataire), et d'autre part un consensus sur les détails du mandat. Si ce consensus n'est pas réalisable, le DETEC tranche (al. 8). Cette réglementation correspond par analogie à celle de l'art. 51a, al. 1, LCdF pour la CP. Dans les deux cas, il ne serait pas conforme à l'État de droit que l'OFT soit à la fois juge et partie. L'al. 6 s'écarte légèrement de l'art. 37, al. 5, LCdF en ce qui concerne la collaboration des entreprises: dans l'art. 37, elle est valable de manière générale, tandis que dans le présent article, elle n'existe que dans le cadre des obligations issues de la loi et de la concession. Outre le trafic concessionnaire, il existe d'autres entreprises, comme par exemple dans le domaine touristique. Ces entreprises ne peuvent pas être investies des mêmes obligations que les entreprises concessionnaires. De plus, la concession permet en principe de formuler des charges quant aux tâches systémiques. Cette possibilité n'existe pas pour les entreprises non concessionnaires.

Art. 21 Retards: droit de poursuivre le voyage

Aujourd'hui, l'art. 21 LTV limite la responsabilité de l'entreprise concessionnaire au dommage résultant de l'inobservation de l'horaire lorsqu'elle entraîne pour le voyageur la rupture de la dernière correspondance prévue à l'horaire. Cet article permet au Conseil fédéral d'étendre cette responsabilité aux situations dans lesquelles le voyageur manque une correspondance autre que la dernière prévue à l'horaire. Le Conseil fédéral a fait usage de cette possibilité (art. 61 OTV).

L'art. 21 inscrit dans la loi le droit du voyageur de poursuivre sans frais supplémentaires son voyage par la prochaine course appropriée. A la différence du droit actuel (art. 61, al. 1, OTV), la rupture de correspondance n'est plus exigée: un retard ou la suppression d'une course en transport concessionnaire suffit.

La situation du voyageur est ainsi améliorée à plus d'un titre: le régime actuel est maintenu et découle dorénavant directement de la loi (cf. commentaire de l'art. 21a) et les droits du voyageur sont étendus au cas de figure où, même sans entraîner une rupture de correspondance, le retard ou la suppression d'une course prive le voyageur de sa raison d'être.

Art. 21a Retards: remboursement du prix de la course

En présence d'un retard d'une certaine importance ou de la suppression d'une course, le voyageur peut alternativement choisir de renoncer au voyage et obtenir le remboursement intégral du prix du billet (let. a), retourner gratuitement au point de départ et obtenir le remboursement intégral du prix du billet (let. b) ou renoncer à poursuivre le voyage et obtenir le remboursement partiel du prix du billet (let. c). Le

voyageur conserve cette possibilité même s'il a dans un premier temps fait valoir son droit à poursuivre le voyage (art. 21).

Il appartient au voyageur de rendre vraisemblable que, en raison d'un retard ou de la suppression d'une course, le voyage a perdu sa raison d'être. Un retard de quelques minutes ne constitue certainement pas une exécution contractuelle défectueuse dans le contexte des transports publics.

Art. 21b Retards: indemnisation relative au prix de la course

L'art. 21b introduit la possibilité pour le voyageur d'obtenir une indemnisation en cas de retard qualifié. Cette indemnisation s'inscrit dans le cadre des conséquences d'une inexécution contractuelle de l'entreprise. Elle se détermine sur la base du prix effectivement payé pour le billet.

L'instauration d'un seuil minimal (art. 21b, al. 3) est dictée par l'intérêt des entreprises de transport: une obligation illimitée d'indemniser les voyageurs en cas de retard engendrerait une charge de travail administratif (traitement des demandes) sans commune mesure avec l'intérêt du voyageur à obtenir une indemnisation dans tous les cas. Comme cette mesure ne concerne que les montants de faible importance, elle constitue une restriction tolérable aux droits du voyageur. Celui-ci ne peut pas cumuler les demandes afin de parvenir au montant minimal: chaque demande doit atteindre ce seuil pour donner droit à l'indemnisation. Dans le cas contraire, la charge administrative des entreprises ne serait pas réduite. Le montant maximal envisagé en matière de seuil s'élève à environ 10 francs.

Le droit à l'indemnisation est limité aux titulaires d'un titre de transport à usage unique, dont le prix effectif est facile à déterminer (billet ordinaire, billet demi-tarif, carte journalière, etc.). Les titulaires de titre de transport valables un nombre indéterminé de fois durant un certain laps de temps (abonnement général, abonnement mensuel, etc.) ne bénéficient pas du droit à l'indemnisation. Les titres de transport sont considérés comme périodiques lorsqu'ils donnent le droit d'effectuer un nombre illimité de courses durant au moins une semaine⁸⁵. L'exclusion du droit se justifie par le fait que les détenteurs d'abonnements bénéficient déjà d'un tarif préférentiel par rapport aux autres voyageurs. De plus, l'octroi d'une indemnisation aux titulaires d'abonnement soulèverait de grandes difficultés pratiques lors de la mise en œuvre, notamment en matière de preuve (le titulaire de l'abonnement se trouvait-il dans le train en retard?) et de calcul de l'indemnisation.

Art. 21c Retards: assistance

Cette disposition contraint les entreprises de transport concessionnaires à fournir des prestations d'assistance en cas de retards de plus de 60 minutes. Les détails sont définis dans les dispositions d'exécution. Les modalités seront alignées sur l'art. 18, par. 2, du règlement (CE) 1371/2007.

⁸⁵ L'art. 17 du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires indique les termes plutôt vagues de «carte de transport» et «abonnement».

Art. 21d Retards: responsabilité

En matière de responsabilité, l'entreprise continue à répondre du dommage résultant de l'inobservation de l'horaire lorsqu'elle entraîne pour le voyageur la rupture de la dernière correspondance prévue à l'horaire. Sa responsabilité s'étend au cas de figure où la dernière destination prévue à l'horaire ne peut être atteinte avant l'interruption nocturne de l'exploitation.

Les conditions de la loi en vigueur auxquelles l'entreprise est déchargée de sa responsabilité sont maintenues. Le nouveau régime ne modifie pas la situation en matière de dommage indirect (al. 1). Comme aujourd'hui, le voyageur qui manque par exemple un vol en raison de l'inobservation de l'horaire ne peut pas se retourner contre l'entreprise de transport sur la base de la LTV. Un bénéfice perdu parce que la personne concernée a, par exemple, manqué une réunion n'est pas indemnisé. Quant au dommage direct, la responsabilité de l'entreprise se limite comme actuellement au remboursement des frais effectifs du voyageur, mais au plus au coût de son logement pour une nuit avec petit déjeuner. Cette responsabilité subsiste même lorsque le voyageur a obtenu des prestations sur la base des art. 21 à 21c.

Art. 23a Bicyclettes

À l'heure actuelle, le transport de bicyclettes n'est pas réglementé dans la loi. Les entreprises de transport soumises à la LTV sont tenues, en vertu du nouvel art. 23a, de créer des conditions appropriées pour le transport de bicyclettes dans les véhicules, à condition que les bicyclettes soient faciles à manier, que le trafic n'en soit pas entravé et que les véhicules se prêtent au transport de bicyclettes. Un prix de transport peut être exigé pour le transport accompagné de bicyclettes.

Art. 28, al. 3, 2^e phrase

La LTV contient déjà une disposition selon laquelle la Confédération peut indemniser les coûts non couverts des prestations centrales liées à l'offre de transport qui servent à toutes les entreprises ou leur sont accessibles. Cette disposition est complétée afin de donner aussi une base juridique claire au financement des tâches systémiques confiées à des tiers.

Art. 31, al. 4

La réglementation correspond en substance à l'art. 51b, al. 3, LCdF, mais la principale raison de convertir les prêts dans le secteur des transports sera de pouvoir contribuer à un redressement du bilan dans des situations difficiles, par exemple lorsqu'une caisse de pension connaît des difficultés financières. En revanche, la Confédération n'a pas l'intention de participer davantage au capital social des entreprises de transport.

Art. 31a, al. 3, 1^{re} phrase introductive

Désormais, la loi dispose explicitement que la planification de l'offre de transport tient compte non seulement de la demande mais aussi de l'infrastructure en place,

ce qui était le principe de l'exploitation optimale du réseau actuel, et empêche de dépenser inutilement plus d'argent des impôts pour des investissements chers si l'infrastructure en place permet déjà une offre de transport appropriée.

Art. 33a Mesures de réalisation des objectifs, réduction de l'indemnité

Cette disposition est formulée de manière analogue à l'art. 52 LCdF. La formulation actuelle appelle une correction, en ce qu'il s'agit d'une sanction pour exécution insuffisante d'une convention d'indemnisation en cours, et non pas de fixer dans la procédure de commande une indemnité inférieure à celle proposée.

Art. 44a Avances en cas de décès ou de blessure

Si des voyageurs sont tués ou blessés lors d'un accident, ils n'ont, eux-mêmes ou leurs ayants droit, selon la loi en vigueur, aucun droit à un versement d'avance. L'introduction de cette disposition était nécessaire pour que la législation suisse corresponde au droit européen. L'art. 44a instaure l'obligation de verser une avance au débit de l'entreprise. Son champ d'application se limite toutefois explicitement aux entreprises ferroviaires. Il s'agit d'un mécanisme spécial: cette solution repose sur la différenciation par rapport aux dispositions sur la responsabilité de l'art. 51, qui s'appliquent aux entreprises ferroviaires et aux véhicules à moteur. L'introduction d'une procédure spéciale pour les véhicules à moteur assujettis à la LTV ne semblait pas opportune, car la réglementation européenne ne prévoit pas non plus d'obligation pour ces entreprises. L'obligation de verser une avance ne se rapporte qu'aux cas de blessure ou de décès d'une personne voyageant en train. Il s'agit des obligations issues du contrat de transport et donc de cas de responsabilité contractuelle.

Art. 52b Informations déterminantes pour la sécurité

La réglementation correspond à l'art. 14 LCdF (cf. commentaires ad hoc).

Art. 54, al. 1, 1^{re} phrase

Il s'agit ici d'une adaptation purement rédactionnelle.

2.9 **Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure**⁸⁶

Remarque préalable concernant les art. 15a et 15b

Les art. 15a et 15b LNI traités dans le présent message viennent s'ajouter aux mêmes articles traités dans le cadre du dossier 16.054 (message du 29 juin 2016 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la navigation intérieure, FF 2016 6217), ce qui aboutira finalement à la numérotation suivante: Autorité de

⁸⁶ RS 747.201

surveillance (art. 15a), Inspections subséquentes (art. 15b), Transformations et modifications (art. 15c) et Informations relatives à la surveillance (art. 15d).

Art. 15a Autorité de surveillance

La réglementation correspond en substance à l'art. 3 de l'ordonnance du 14 mars 1994 sur la construction des bateaux⁸⁷. En raison de sa portée, elle doit être inscrite à l'échelon législatif.

Art. 15b Informations relatives à la surveillance

La réglementation correspond à l'art. 14 LCdF (cf. commentaires ad hoc).

3 Conséquences

Le marché de la circulation ferroviaire, dominé par quelques acteurs, recèle divers risques de discrimination, que la libéralisation croissante du transport de marchandises et de voyageurs va aggraver. Pour éviter des distorsions de concurrence et des coûts supplémentaires, il faut que les règles du jeu soient claires entre les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure. Il faudra exploiter davantage les synergies pour obtenir des gains d'efficacité, assurer l'interopérabilité et répondre aux besoins des clients. En même temps, des mesures de régulation renforcée visent à réduire les risques de discrimination et à éviter les discriminations.

3.1 Conséquences pour la Confédération

Les tâches de la Confédération et les besoins en personnel augmentent légèrement

Les tâches de la Confédération augmentent légèrement du fait des adaptations des règlements concernant la RailCom, la transformation du SAS en établissement fédéral, les droits des passagers ainsi que la maîtrise de système. En qualité d'autorité de surveillance, l'OFT est responsable de la mise en œuvre et du respect des droits des passagers. C'est pourquoi il faut s'attendre à une légère hausse du besoin en personnel d'un poste à temps plein.

Le renforcement de l'autorité de régulation entraîne également un besoin supplémentaire de ressources. La CACF estime les coûts uniques à 60 000 francs. Il faut également s'attendre à un besoin en personnel supplémentaire d'un poste à temps plein à la CACF.

La mise en place prévue du SAS entraîne des coûts uniques de 230 000 francs pour la fondation de l'établissement et pour le développement d'applications informatiques. Les coûts récurrents supplémentaires du SAS se chiffrent à 500 000 francs

⁸⁷ RS 747.201.7

par année, notamment pour le personnel repris des CFF dans le domaine de l'encaissement.

Les conséquences financières et personnelles des compétences supplémentaires de l'OFT en matière de maîtrise de système sont modestes. Elles dépendent du nombre de mandats de maîtrise de système et sont compensées au sein de l'office grâce à un classement par ordre de priorité des tâches.

Il n'y a pas à attendre d'autres conséquences financières.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Conséquences globalement neutres, voire positives

Désormais, la maîtrise de système dans le secteur de l'infrastructure sera financée par le FIF, ce qui aura des conséquences pour les cantons dans la mesure où le FIF est alimenté notamment par des apports cantonaux, ce qui réduit les ressources disponibles pour d'autres projets. Les coûts de la maîtrise de système dans le secteur de l'infrastructure ne sont pas quantifiables à l'heure actuelle, mais ils sont faibles et seront surcompensés grâce aux effets de synergie et aux gains d'efficacité.

Il existe déjà des réglementations contractuelles sur les relations de certaines entreprises de transport dans les gares de correspondance, mais la complexité croissante, la hausse des coûts et la pression sur les coûts de la part des commanditaires (Confédération, cantons, communes) imposent d'instaurer des règles plus détaillées que précédemment. L'obligation légale de conclure des contrats cause certes un certain surcroît de dépenses, mais elle apporte en contrepartie un avantage, à savoir une meilleure sécurité de planification et de financement.

Les cantons doivent en outre établir des réglementations pour le financement de stations de bus dans le cadre de la répartition des tâches avec les communes, à moins qu'ils ne l'aient déjà fait.

Il n'y a pas à attendre d'autres conséquences pour les cantons et les communes, ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

3.3 Conséquences économiques

Renforcer les chemins de fer grâce à l'efficacité, aux effets de synergie et à la transparence

Le but principal des tous les efforts de réforme des chemins de fer en Suisse (et en Europe) était de revaloriser le chemin de fer comme mode de transport. Le rail doit gagner en compétitivité et en efficacité, et retrouver une plus grande part de la prestation de transport globale. Tant que les gestionnaires d'infrastructure sont aussi des ETF, les autres utilisateurs du réseau peuvent être désavantagés. Dans un environnement où la concurrence progresse (par exemple en transport de marchandises), le projet renforce cette dernière. Les prescriptions supplémentaires et notamment le renforcement des droits de participation améliorent la transparence. La réglementa-

tion consolidée dans le domaine de la maîtrise de système, la réduction de divers risques de discrimination et l'élargissement des compétences des autorités de régulation des infrastructures forment la base d'une nouvelle ouverture du marché et renforcent le mode de transport ferroviaire.

Le projet n'entraînera pas de mutations profondes pour les entreprises de transport

Le projet OBI aura des conséquences sur toutes les entreprises qui opèrent sur le marché ferroviaire. Au cours de la réforme des chemins de fer 1, les CFF ont été détachés en 1999 de l'Administration fédérale et transformés en entreprise indépendante (société anonyme de droit spécial propriété de la Confédération). L'organisation et la comptabilité de l'infrastructure et des transports ont été séparées. Cette structure s'est en principe avérée probante jusqu'ici. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend conserver le système des entreprises fonctionnellement intégrées.

Les réglementations prévues ont avant tout des effets sur les processus administratifs et les responsabilités formelles. Le projet renforce les droits des entreprises actives sur le marché, qui disposent notamment d'instruments supplémentaires lorsqu'elles utilisent des réseaux d'autres entreprises et qu'elles constatent une discrimination de l'exploitant du réseau. Ces instruments vont tenir un rôle important dans l'optique du transport de marchandises déjà libéralisé et de la concurrence qui se durcit. La transparence par rapport aux entreprises va s'accroître, notamment grâce à la publication des contrats de maîtrise de système ou des plans d'investissement. Il sera ainsi plus facile pour les milieux concernés d'exercer leur influence. Les droits de participation visent à éliminer non seulement les discriminations sur le réseau ferré, mais aussi les investissements hasardeux et les surcoûts qui peuvent surgir également au sein des chemins de fer intégrés par manque de coordination entre les secteurs de l'infrastructure et des transports. Le projet n'entraînera pas de modifications profondes de la structure ou de l'organisation des entreprises.

Les droits des passagers entraînent des surcoûts modérés

Les droits des passagers inscrits dans la loi généreront des coûts uniques de l'ordre de 100 000 à 200 000 francs auprès des entreprises de transport, plus précisément dans leurs domaines informatiques et pour les mesures liées aux processus et à la communication. Il faut s'attendre à une augmentation des coûts récurrents – notamment pour la hausse des demandes de remboursements des passagers en raison de retards importants lors de longs voyages – d'environ 500 000 francs par année.

3.4 Conséquences sociales

Le renforcement des droits des passagers aussi bien en transport ferroviaire qu'en transport international par autocar bénéficie principalement au client. L'harmonisation de la législation suisse avec les standards internationaux garantit la sécurité du droit pour les utilisateurs des transports publics, d'où une augmentation de l'attrait de ces derniers.

3.5 Conséquences sur l'environnement

Il n'y a pas à attendre de conséquences sur l'environnement.

3.6 Autres conséquences

Il n'y a pas à attendre d'autres conséquences.

4 Relation avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015–2019⁸⁸ et dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015–2019⁸⁹, à l'objectif 7 (La Suisse veille à ce que ses infrastructures de transports et de communications répondent aux besoins, soient fiables et disposent d'un financement solide).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet concerne principalement la LCdF, dont la base constitutionnelle est l'art. 87 Cst. Huit autres lois sont également adaptées. Le projet est constitutionnel et légal.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

L'ATT est le trait d'union juridique entre la Suisse et l'UE

L'interface juridique entre les paysages ferroviaires de Suisse et de l'UE est l'ATT. L'ATT repose sur le principe de l'équivalence des législations des parties contractantes. La Suisse s'est engagée à harmoniser sa législation avec celle du droit européen pertinent pour le domaine de l'ATT, qui figurent à l'annexe 1 de l'accord (art. 52, al. 6, ATT, cf. aussi le titre de l'annexe 1 ATT: «... la Suisse applique des dispositions légales équivalentes aux dispositions [de l'UE] mentionnées ci-dessous»). L'ATT ne contient pas d'obligation de reprise intégrale du nouveau droit UE dans le domaine ferroviaire. Le but de l'accord est toutefois d'harmoniser dans toute la mesure du possible les règles applicables dans ce domaine en Suisse et dans l'UE, afin de garantir le bon fonctionnement de l'accord à l'avenir (cf. notamment l'art. 52, al. 4, ATT).

⁸⁸ FF 2016 981, ici 1048 et 1099

⁸⁹ FF 2016 4999, ici 5002

Jusqu'ici, la Suisse a repris des éléments des trois premiers paquets ferroviaires de l'UE

Le marché intérieur ferroviaire UE a été réformé ces dernières années dans le cadre des «paquets ferroviaires». La Suisse a repris certaines parties des deux premiers paquets ferroviaires, dont certains thèmes ont toutefois été mis de côté jusqu'ici. Les questions de l'indépendance du service d'attribution des sillons, de la structure organisationnelle des entreprises ferroviaires et d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'ERA n'ont notamment pas été traitées définitivement. Quant au troisième paquet ferroviaire, qui concerne entre autres les droits des passagers, seules les dispositions sur la certification des conducteurs de véhicule moteur ont été prises en compte jusqu'ici.

Les propositions s'appuient sur le premier paquet ferroviaire de l'UE, modifié par sa nouvelle version adoptée le 21 novembre 2012 (refonte) ainsi que sur le règlement (CE) n° 1371/2007 du troisième paquet ferroviaire. De plus, le règlement (UE) n° 181/2011 pour le transport international par autocar est repris en substance intégralement dans le droit suisse (cf. ch. 1.6.5).

L'UE développe actuellement son droit en préparant le quatrième paquet ferroviaire

La Commission Européenne a publié le 30 janvier 2013 une proposition de quatrième paquet ferroviaire, qui prévoit une large ouverture du marché du transport national de voyageurs et une plus forte séparation institutionnelle de l'infrastructure et des transports. Ce projet a fait l'objet de discussions dans divers pays-membres jusqu'ici: notamment, aucun consensus n'a encore été trouvé sur la stricte séparation de l'infrastructure et des transports. Ni le Parlement européen ni le Conseil de l'Europe n'ont pris de décision quant au quatrième paquet ferroviaire au moment de l'adoption du présent message. Le contenu de ce paquet ferroviaire et l'état des délibérations sont abordés au ch. 1.6.4.

La Suisse transpose la législation de l'UE dans son droit dans la mesure du possible

Le système ferroviaire suisse, qui a fait ses preuves, basé sur des entreprises intégrées, devrait être conservé et fonctionner, surtout dans le domaine de l'infrastructure, avec transparence, efficacité et aptitude au perfectionnement. Si la législation UE en vigueur correspond à cette approche, il y a lieu de la reprendre.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet comprend plusieurs actes normatifs à l'échelon législatif. Il s'agit uniquement de modifier des lois en vigueur qui sont en rapport matériel très étroit, de sorte qu'un acte modificateur unique s'impose. Cet acte, portant le titre de «loi fédérale sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire», est soumis en bloc au référendum facultatif. Les modifications des diverses lois qui y figurent seront intégrées dans les lois concernées à la date de l'entrée en vigueur de l'acte modificateur unique et prendront effet à cette date.

5.4 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne porte que marginalement sur des questions de subventions. Une partie des coûts du SAS (tâches générales d'ordre supérieur) ne peut pas être couverte par les émoluments des gestionnaires d'infrastructure, mais elle est imputée à la caisse fédérale générale. En ce qui concerne l'infrastructure, les coûts non couverts du transfert de tâches systémiques à des tiers (maîtrise du système) sont imputés au FIF. Quant au secteur des transports, le financement est en revanche issu des caisses fédérales.

5.5 Délégation de compétences législatives

Aux termes de l'art. 48, al. 2, LOGA, la délégation de compétences législatives aux groupements et aux offices n'est autorisée que si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale le permet. Le présent projet prévoit d'investir le Conseil fédéral du pouvoir d'édicter des règles de droit dans les domaines suivants:

- *LCdF*: art. 9c, al. 6 (principes inhérents aux prix des sillons), 9f, al. 5 (exceptions de parties du réseau de la compétence du SAS), 9o, al. 2 (émoluments du SAS), 9v (notamment précision des tâches du SAS, obligation d'informer des entreprises de transport ferroviaire et des gestionnaires d'infrastructure, prescriptions en matière de présentation des comptes) et 40a^{septies}, al. 3 (émoluments de la RailCom);
- *LICa*: art. 16, al. 3 (coûts infrastructurels);
- *LTV*: art. 21b, al. 5 (dédommagement sur le prix du transport), art. 21c, al. 2 (obligation de prêter assistance) et art. 44a, al. 3 (obligation de verser une avance).

Les motifs de ces délégations sont expliqués dans les commentaires des différentes dispositions.

Le projet prévoit par ailleurs, aux art. 9m, al. 3, *LCdF* (système d'information sur le personnel) et 9u, al. 2, *LCdF* (registre de l'infrastructure), que soit délégué au SAS le pouvoir d'édicter des dispositions d'exécution sur le traitement de données et sur l'administration du personnel. La délégation inscrite à l'art. 9m, al. 3, se justifie par le fait qu'il s'agit de dispositions d'exécution spécifiques et très détaillées, qui ne sont en partie que de portée interne ou de nature technique. En ce qui concerne l'art. 9u, al. 2, cf. commentaire y afférent.

5.6 Conformité à la législation sur la protection des données

Le projet contient, à l'art. 40a^{ter} *LCdF*, une base juridique pour la RailCom permettant à celle-ci d'échanger des données avec les autorités de régulation d'autres États. Au delà, l'art. 40a^{quater} *LCdF* contient la base juridique pour le traitement des données nécessaires à la surveillance du marché ferroviaire par la RailCom (art. 40a^{ter},

al. 2, LCdF). Enfin, le projet comporte des réglementations sur les données que le SAS doit traiter pour tenir le registre de l'infrastructure (art. 9u LCdF) ainsi que des dispositions transitoires sur la remise de données au SAS. Les réglementations correspondent aux principes de la protection des données car elles sont proportionnées et ne prévoient pas de traitement de données personnelles particulièrement sensibles.