

07.047

**Message
sur le projet de législation concernant
le transport de marchandises**

du 8 juin 2007

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, le projet de législation concernant le trafic marchandises ainsi que les projets de lois ci-après.:

- projet de loi fédérale sur le transfert de la route vers le rail du transport lourd de marchandises à travers les Alpes (LTTM)
- projet de loi fédérale sur les modifications du droit des transports (acte modificateur)
- projet d'arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour la promotion du trafic de marchandises à travers les Alpes

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

8 juin 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le projet de loi concernant le trafic marchandises met l'accent sur le transfert du trafic marchandises de la route vers le rail. Le Conseil fédéral remplit ainsi l'obligation de soumettre au Parlement un message relatif à la loi d'exécution de l'art. 84 de la Constitution (article constitutionnel sur la protection des Alpes). Le projet porte aussi sur l'adaptation du droit des transports et de la loi sur les voies de raccordement aux besoins du marché. Par ailleurs, il révisé les dispositions sur la responsabilité civile des chemins de fer.

Situation initiale

La loi sur le transfert du trafic, qui échoira en 2010, fixe les objectifs de la politique suisse de transfert. Deux ans plus tard après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, soit en 2009, le nombre maximal des véhicules routiers lourds traversant les Alpes suisses par les routes de transit ne devra pas dépasser 650 000. En tant qu'objectif intermédiaire, la loi sur le transfert du trafic prévoit que le trafic routier des marchandises à travers les Alpes doit être stabilisé en 2004 au niveau de l'année 2000.

Le transfert du trafic bat son plein. Les mesures prises dans le trafic routier telles que l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et les mesures d'accompagnement destinées à favoriser le trafic ferroviaire de marchandises déploient leurs effets: en 2006, le nombre des véhicules routiers lourds ayant traversé les Alpes suisses a été inférieur de 16 % à celui qui a été atteint en l'an 2000. La tendance est toujours à la baisse, alors que le transport ferroviaire des marchandises à travers les Alpes enregistre simultanément de grands taux de croissance (18 % en 2004, 8 % en 2005 et 11 % en 2006).

Toutefois, même si le transport des marchandises à travers les Alpes affiche une évolution positive, l'objectif (au maximum 650 000 courses de camions à travers les Alpes) est inatteignable d'ici à 2009. Outre l'augmentation de la productivité du rail, il faut donc prendre des mesures supplémentaires.

Contenu du projet

Le projet législatif concernant le trafic marchandises propose de poursuivre la politique de transfert actuelle. L'objectif du transfert (au maximum 650 000 courses de camions à travers les Alpes) est maintenu. Toutefois, il devra dorénavant être atteint au plus tard deux ans après la mise en service du tunnel de base du St-Gothard, c'est-à-dire vraisemblablement en 2019; à ce moment-là, les gains de productivité ferroviaire de la NLFA seront tout à fait disponibles. A titre d'objectif intermédiaire, le nombre des camions traversant les Alpes devra, au plus tard en 2011, être inférieur à un million.

Le transfert devra, à l'avenir également, se réaliser avec la collaboration des autres pays. La Suisse veut toutefois continuer d'assumer son rôle de pionnier et déclencher ainsi les impulsions nécessaires au niveau international. Un transfert au détriment des pays limitrophes n'est cependant pas dans son intérêt. Il convient dès lors d'accroître la coordination de la politique de transfert dans l'Arc alpin.

La politique de transfert doit agir sur plusieurs niveaux: les mesures prises jusqu'ici se sont avérées efficaces. Elles doivent être poursuivies et – lorsque c'est nécessaire et possible – intensifiées. Cela concerne les mesures routières comme ferroviaires.

Le présent projet innove en instituant Bourse un nouvel instrument, une Bourse du transit alpin, fondamental pour encourager le transfert du trafic vers le rail. C'est un outil destiné à gérer le trafic routier transalpin selon les règles de l'économie de marché. La mise en œuvre de cette mesure nécessitera un droit de passage pour chaque véhicule lourd qui empruntera une route de transit pour traverser les Alpes. Le nombre de ces droits pour une période donnée sera limité. La Bourse représente un forum institutionnel permettant d'attribuer les droits de manière efficace et d'en faire le commerce. Chaque droit sur tous les passages alpins désignés comme tels pourra être acheté.

Le projet concernant le trafic marchandises servira de base légale pour mettre en œuvre la bourse. Le succès de l'introduction dépend toutefois des négociations avec la Communauté européenne et les autres pays alpins. Seule une introduction coordonnée sur le plan international dans tout l'Arc alpin, compte tenu des besoins du secteur des transports suisses, peut être couronnée de succès.

Tant que les conditions-cadres en faveur du rail ne seront pas modifiées par la Bourse du transit alpin, il faudra continuer de promouvoir financièrement le transport ferroviaire des marchandises. Renoncer à cette exigence tout en gardant les conditions-cadres actuelles conduirait à un accroissement du trafic routier et la réalisation de l'objectif des 650 000 courses n'en serait que retardée.

A l'avenir, la promotion du rail portera surtout sur le trafic combiné non accompagné (transport de caisses mobiles et de conteneurs). Comme il est prévu de créer des conditions avantageuses pour l'introduction de la Bourse du transit alpin, il sera cependant possible de développer aussi le trafic combiné accompagné (transport de camions entiers: chaussée roulante). Les capacités nécessaires seront obtenues par la mise en service de la NLFA. La chaussée roulante est certes moins efficace que le trafic combiné non accompagné, mais elle ne nécessite pas de grands changements logistiques dans le transport des marchandises et peut dans cette optique – bien qu'elle soit assurée par le rail – être considérée comme un transport routier. Bourse La liberté de choix du moyen de transport continuera d'être assurée, ce qui augmentera nettement le degré d'acceptation de la Bourse du transit alpin sur le plan national et international.

Une fois la Bourse mise en place, les contributions allouées au transport ferroviaire des marchandises pourront être diminuées graduellement sans que cela entraîne une augmentation du trafic des camions à travers les Alpes ni ne menace l'objectif des 650 000 courses.

Les fonds pour encourager le transport ferroviaire des marchandises de 2011 à 2018 continueront d'être injectés au niveau actuel. Ils ne pourront pas être compensés par d'autres dépenses en faveur des transports publics ou du transport ferroviaire des marchandises. Si la Bourse du transit est mise en place avant 2018, il est probable que les ressources prévues ne seront pas entièrement utilisées.

Le droit du transport des marchandises sera adapté aux nouvelles pratiques d'un environnement libéralisé. Cela signifie notamment que la liberté contractuelle des parties sera renforcée et entraînera, dès lors, un alignement sur le droit général des contrats. Il en résultera en outre une large concordance avec le droit applicable aux transports internationaux. Du point de vue conceptuel, la législation sur les voies de raccordement sera intégrée dans le paysage ferroviaire né de la réforme des chemins de fer et les responsabilités et rapports juridiques des acteurs du marché seront adaptés aux besoins de ce marché.

La loi actuelle sur la responsabilité civile des chemins de fer, qui date de 1905, sera abrogée et remplacée par des dispositions ad hoc de la loi sur les chemins de fer. La responsabilité des chemins de fer sera renforcée quant aux dommages et intérêts et à l'indemnisation des dégâts causés aux choses. Elle sera aussi harmonisée avec les autres dispositions sur la responsabilité civile.

Table des matières

Condensé	4148
1 Grandes lignes du message	4154
1.1 Contexte	4154
1.2 Intégration du projet dans la politique des transports	4156
1.2.1 Prestations globales du trafic marchandises en Suisse et trafic marchandises traversant les Alpes	4156
1.2.2 Article constitutionnel sur la protection des Alpes	4160
1.2.3 Le projet FTP	4160
1.2.4 Réforme des chemins de fer	4162
1.2.5 Accord avec la Communauté européenne sur les transports terrestres	4164
1.2.6 Loi sur le transfert du trafic	4167
1.2.7 Plan sectoriel Trafic	4168
1.2.8 Gestion du trafic routier dans le corridor Nord-Sud à travers la Suisse	4168
1.2.9 Simplification du trafic ferroviaire transfrontalier de marchandises	4169
1.2.10 Evolution dans l'Union européenne	4170
1.2.11 Evolutions dans le cadre de la protection des Alpes	4173
1.3 Objet et buts du projet législatif sur le trafic marchandises	4174
1.3.1 Objectifs du projet législatif concernant le trafic marchandises	4175
1.3.2 Loi sur le transfert du trafic marchandises	4176
1.4 Bilan de la politique de transfert jusqu'en 2006	4179
1.4.1 Objectif	4179
1.4.2 Mesures prises jusqu'ici dans le domaine de la politique du transfert	4179
1.4.3 Commandes des offres du trafic combiné non accompagné et de la chaussée roulante	4184
1.4.4 Rabais sur les prix du sillon	4187
1.4.5 Capacité des terminaux	4188
1.4.6 Intensification des contrôles du trafic lourd et conditions de travail dans le transport routier	4188
1.4.7 Gestion du trafic	4189
1.4.8 Remboursement forfaitaire de la RPLP pour les trajets initiaux et finaux vers les terminaux du trafic combiné	4189
1.4.9 Evolution des transports dans le cadre de la politique du transfert	4189
1.4.10 Evaluation de l'évolution du processus de transfert	4197
1.5 Loi sur le transfert du trafic marchandises – les nouvelles dispositions	4201
1.5.1 Objectif de la future politique de transfert	4201
1.5.2 Objectif de la loi sur le transfert du trafic marchandises: 650 0000 courses à travers les Alpes dans les deux ans qui suivent l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard	4203
1.5.3 Fixation de l'objectif	4204
1.5.4 Résultats de la consultation sur la fixation des objectifs	4206
1.5.5 Mesures de la future politique de transfert	4206

1.5.6 Le projet de transfert dans la loi sur le transfert du trafic marchandises	4208
1.5.7 Train de mesures visant à réaliser le mandat de transfert	4209
1.5.8 Vente aux enchères des droits de passage – bourse du transit alpin	4210
1.5.9 Taxe sur le transit alpin et augmentation provisoire de la redevance globale sur le transit	4216
1.5.10 Conditions de travail et intensification des contrôles du trafic lourd	4218
1.5.11 Concurrence et indemnités en trafic traversant les Alpes	4219
1.5.12 Aménagement de l'offre de la chaussée roulante	4223
1.5.13 Mise à disposition de capacités de terminaux suffisantes en Suisse et à l'étranger	4229
1.5.14 Mesures qualitatives	4230
1.5.15 Répercussions de la mise en œuvre du plan de transfert figurant dans la loi sur le transfert du trafic marchandises	4231
1.5.16 Suivi des mesures et examen des mesures supplémentaires	4237
1.5.17 Résultats de la consultation relative aux conceptions de transfert proposées	4238
1.6 Loi sur le transport de marchandises et loi fédérale sur les voies de raccordement – les nouvelles dispositions	4239
1.6.1 Contexte	4239
1.6.2 Grandes lignes du nouveau droit du transport des marchandises	4240
1.6.3 Loi fédérale sur les voies de raccordement	4241
1.6.4 Résultats de la consultation sur le droit du transport des marchandises et la législation sur les voies de raccordement	4242
1.7 Contenus de la révision de la loi sur les chemins de fer (dispositions sur la responsabilité)	4242
1.7.1 Contexte	4243
1.7.2 Travaux de révision	4247
1.7.3 Nouvelle réglementation proposée	4248
1.7.4 Explication des motifs et évaluation de la solution proposée	4249
1.7.5 Comparaison et lien avec le droit européen	4251
1.7.6 Résultats de la consultation sur les questions du droit relatif à la responsabilité civile des chemins de fer	4252
1.8 Classement d'interventions parlementaires	4253
2 Commentaire	4253
2.1 Intégration systématique de la loi	4253
2.2 Loi sur le transfert du transport de marchandises	4254
2.3 Loi fédérale sur les modifications du droit des transports	4259
2.3.1 Loi sur les chemins de fer (LCdF)	4259
2.3.2 Loi sur les voies de raccordement	4265
2.3.3 Loi sur les installations de transport à câbles	4267
2.3.4 Loi sur le transport de voyageurs (art. 23)	4267
2.3.5 Loi sur la navigation intérieure	4268
2.3.6 Loi sur le transport de marchandises	4268
2.4 Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes	4272

3 Conséquences	4272
3.1 Conséquences pour la Confédération	4272
3.1.1 Répercussions financières	4272
3.1.2 Répercussions sur le plan du personnel	4273
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	4273
3.2.1 Répercussions financières	4273
3.2.2 Répercussions sur le plan du personnel	4274
3.3 Conséquences économiques	4274
3.3.1 Répercussions sur le trafic ferroviaire	4274
3.3.2 Répercussions sur le trafic routier	4275
3.3.3 Répercussions sur le plan économique global	4275
3.3.4 Répercussions macroéconomique des dispositions sur la responsabilité	4276
3.4 Autres conséquences	4277
4 Lien avec le programme de la législature et le plan financier	4277
5 Aspects juridiques	4277
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	4277
5.1.1 Buts de la loi sur le transfert du trafic marchandises	4277
5.1.2 Taxe sur le transit alpin	4278
5.1.3 Bourse du transit alpin	4278
5.1.4 Droit sur le transport des marchandises et législation sur les voies de raccordement	4279
5.1.5 Droit sur la responsabilité civile des chemins de fer	4280
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	4280
5.3 Forme de l'acte à adopter	4280
5.4 Assujettissement au frein aux dépenses	4280
5.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions	4281
Bibliographie	4282
Loi fédérale sur le transfert de la route vers le rail du transport lourd de marchandises à travers les Alpes (<i>Projet</i>)	4283
Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes (<i>Projet</i>)	4287
Loi fédérale sur les modifications du droit des transports (<i>Projet</i>)	4289

Message

1 Grandes lignes du message

Le présent projet porte sur le transfert du trafic marchandises travers les Alpes, le droit du transport et la réglementation de la responsabilité civile. Formellement, le projet se compose du projet d'une nouvelle loi sur le transfert du trafic marchandises, de la révision globale de la loi sur le transport des marchandises, ainsi que de la révision partielle de la loi fédérale sur les voies de raccordement¹. Par la même occasion, la loi fédérale sur la responsabilité civile des chemins de fer, des entreprises de navigation à vapeur et de La Poste Suisse est abrogée² et les dispositions sur la responsabilité civile sont intégrées dans la loi sur les chemins de fer³ dans le cadre d'une révision partielle.

1.1 Contexte

Transfert du trafic lourd à travers les Alpes

La politique suisse des transports vise surtout à transférer le trafic lourd de la route vers le rail. En adoptant l'article constitutionnel sur la protection des Alpes (art. 84 de la Constitution fédérale⁴), le peuple suisse a exprimé clairement sa volonté de transférer la majeure partie du trafic marchandises transalpin de la route vers le rail. Il a renforcé cette volonté lors de votations ultérieures.

La loi sur le transfert du trafic⁵, en vigueur depuis le début de 2001, fixe les objectifs. Sa durée est limitée jusqu'au 31 décembre 2010. Elle oblige le Conseil fédéral à présenter au Parlement, avant 2007 au plus tard, une loi d'exécution de l'article sur la protection des Alpes. Ce mandat est rempli avec le présent message. La loi sur le transfert du trafic fixe comme objectif un maximum de 650 000 courses de camions sur les routes de transit en zone alpine. L'objectif doit être atteint au plus tard deux années après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg (soit en 2009).

Depuis l'introduction de la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations (RPLP) et la mise en œuvre des mesures d'accompagnement du transfert, les courses transalpines des véhicules routiers lourds ont été réduites de 16 % à la fin de 2006, comparativement à l'année de référence (2000). Durant la même période, le trafic ferroviaire marchandises à travers les Alpes a fait un bond de 22 %, le trafic combiné a progressé de 66 %. En 2006, 66 % des marchandises étaient acheminés par le rail, 34 % par les routes alpines. Le transfert bat son plein, mais la réalisation de l'objectif en la matière exige des mesures supplémentaires et davantage de temps.

1 RS 742.141.5
2 RS 221.112.742
3 RS 742.101
4 RS 101
5 RS 740.1

La nouvelle loi sur le transfert du trafic marchandises doit fixer l'objectif du transfert, le délai à respecter et les mesures à prendre. Elle définira un calendrier et posera la première pierre pour un processus de transfert qui continuera à être couronné de succès.

Les trois principaux instruments de la politique suisse du transfert sont les suivants:

- la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations (RPLP);
- la modernisation de l'infrastructure ferroviaire (notamment les nouveaux tunnels de base du Loetschberg et du St-Gothard [NLFA]);
- la libéralisation du trafic ferroviaire des marchandises et la concurrence qui s'installe ainsi entre les divers réseaux au travers de la réforme des chemins de fer.

Diverses mesures d'accompagnement sont réalisées afin de soutenir ou d'accélérer le transfert:

- la commande et l'indemnisation du trafic combiné non accompagné (TCNA);
- la commande de la chaussée roulante (CR) du St-Gothard et du Simplon-Loetschberg;
- les aides à l'investissement pour le trafic combiné en Suisse et à l'étranger (aménagement des capacités des terminaux);
- les réductions des prix du sillon;
- l'augmentation de la productivité dans les domaines de l'infrastructure et des transports;
- le remboursement forfaitaire de la RPLP pour les trajets initiaux et finaux vers les terminaux;
- l'intensification des contrôles du trafic lourd visant à garantir le respect des prescriptions pertinentes sur la circulation routière;
- la gestion du trafic afin de garantir la fluidité du trafic routier;
- la garantie de conditions de concurrence équitables dans le transport routier.

La loi sur le transfert du trafic marchandises vise à créer la base permettant de poursuivre les mesures efficaces prises jusqu'ici et les mesures supplémentaires nécessaires à la réalisation du transfert.

Législation sur les voies de raccordement

La législation sur les voies de raccordement requiert une intégration conceptuelle dans le paysage ferroviaire après la réforme des chemins de fer, ainsi qu'une adaptation et une réglementation claire des responsabilités et des relations juridiques entre les acteurs du marché, cela conformément aux besoins du marché.

Droit du transport des marchandises

Le droit du transport des marchandises doit être adapté aux nouvelles pratiques résultant d'un environnement libéralisé. Cela implique notamment une liberté accrue en ce qui concerne les contrats entre les différentes parties et, partant, l'adaptation au droit contractuel général. En outre, il s'agit d'atteindre une large coordination avec le droit international.

Droit lié à la responsabilité civile des chemins de fer

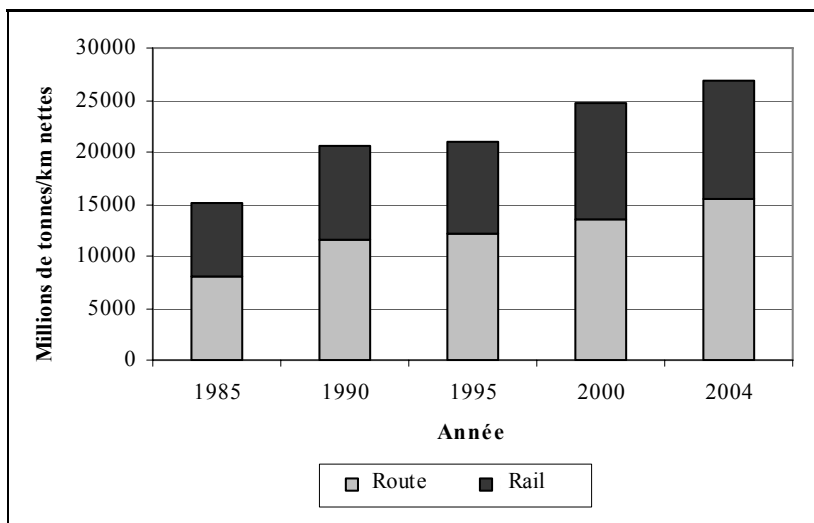
Enfin, la responsabilité civile des chemins de fer doit être renforcée quant aux indemnités et aux dégâts matériels et harmonisée avec les autres dispositions en matière de responsabilité civile.

1.2 Intégration du projet dans la politique des transports

Il est indéniable que le trafic marchandises est important pour l'économie suisse. Le transport des marchandises permet de répartir le travail dans l'espace et d'épuiser les avantages liés aux diverses localisations. Pour les exploiter, les conditions-cadres techniques et politiques du trafic marchandises sont déterminantes.

1.2.1 Prestations globales du trafic marchandises en Suisse et trafic marchandises traversant les Alpes

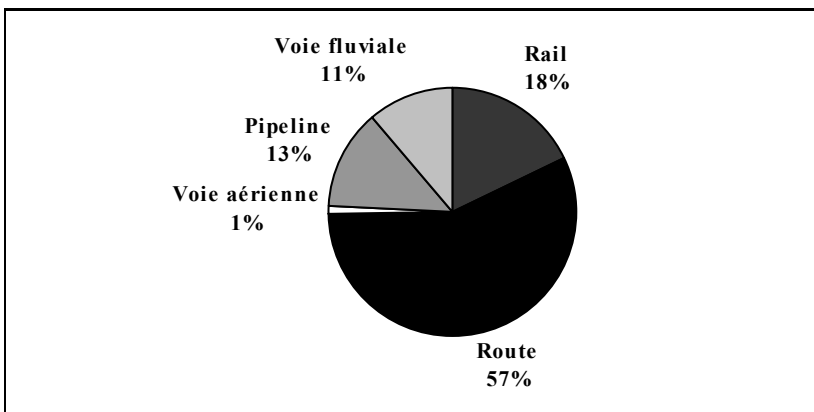
A l'heure actuelle, tant le trafic routier que le trafic ferroviaire des marchandises ont une grande importance dans les transports suisses. La figure suivante montre l'évolution des prestations de trafic suisses (en tonnes nettes-kilomètres) au cours des vingt dernières années, ainsi que l'évolution des parts de la route et du rail en trafic marchandises (répartition modale)⁶:



⁶ OFS actuel, Prestations des véhicules de transport de choses, séries temporelles actualisées jusqu'en 2005. Novembre 2005.

Durant les deux décennies précédentes, on a constaté que les prestations de trafic suisses augmentaient constamment. La répartition modale a été largement stable. La part du rail a oscillé entre 40 et 45 %. La part du transport ferroviaire des marchandises dans le trafic intérieur proprement dit était d'environ 22 à 25 % au cours des dernières années.

Rapporté à l'importation et à l'exportation des marchandises, qui ont une importance particulière pour les relations économiques extérieures de la Suisse, le rôle des divers modes de transport se présente différemment. Comme le montre la figure suivante, outre le transport routier et ferroviaire des marchandises, la navigation intérieure et le transport dans les pipe-lines jouent un rôle important (part en % des tonnages importés et exportés)⁷. Cela concerne surtout les marchandises en vrac (essence, gaz, produits d'huiles minérales, etc.).

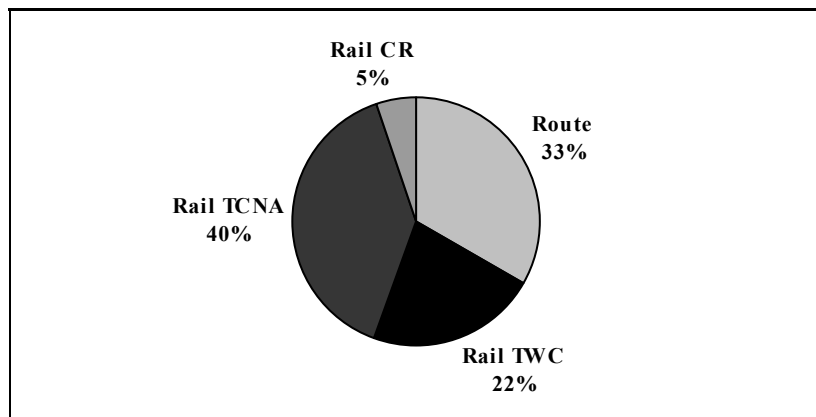


La présentation des parts des divers modes de transport dans le trafic marchandises suisse montre que chaque mode joue un rôle important pour la capacité de production de l'économie nationale et que la répartition du travail entre les modes est très différenciée. Par ailleurs, les divers modes sont en concurrence sur le marché international du transport des marchandises.

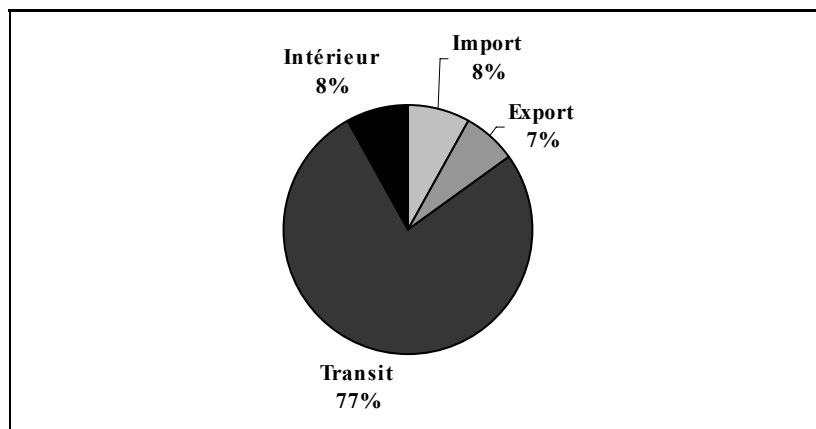
Des tonnages importants sont également acheminés à travers les Alpes. Ce trafic joue un rôle important dans la répartition efficace du travail au sein de l'Europe. Vu le mandat de transfert prescrit par la Constitution, le trafic marchandises à travers les Alpes se place au centre de l'intérêt du public. La répartition du trafic marchandises transalpin par mode de transport revêt un intérêt particulier. En 2006, 1 180 000 véhicules routiers lourds ont traversé les Alpes sur les routes de transit. En 2005, il y en avait 1 204 000. Exprimé en tonnes nettes transportées – comme cela ressort

⁷ Cf. la statistique du commerce extérieur de l'Administration fédérale des douanes, Importations et exportations par groupes principaux (chapitres NST/R), <http://www.ezv.admin.ch>. Etant donné le très petit réseau des voies navigables intérieures, la part de la navigation dans les prestations de transport est relativement faible.

nettement de la figure suivante – le trafic routier n’a eu qu’une part de 34 pour cent. Dans le trafic à travers les Alpes, 22 % du tonnage ont été acheminés en trafic traditionnel par wagons complets, 40 % en trafic combiné non accompagné (TCNA) et 5 % en chaussée roulante (CR)⁸:



Selon la catégorie de trafic, le trafic marchandises à travers les Alpes s’est réparti comme suit en 2004⁹:

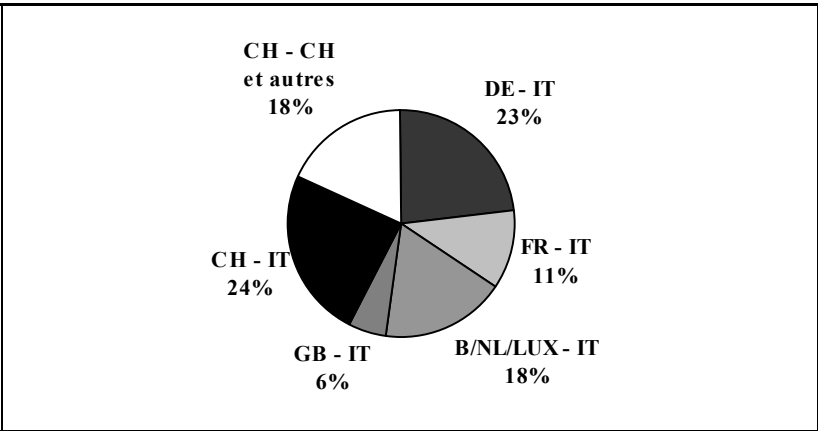


⁸ Office fédéral des transports, Trafic marchandises traversant les Alpes en 2006, Berne 2007.

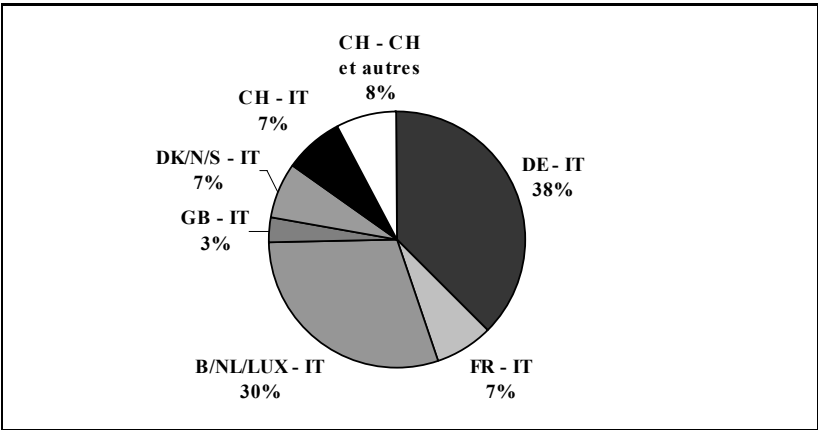
⁹ Office fédéral du développement territorial, Trafic marchandises traversant les Alpes par le rail et par la route en 2004, rapport final, Berne 2005.

Dans le détail, les flux de trafic suivants ont été constatés en 2004, puis répartis entre les modes de transport «route» et «rail»:

Trafic routier de marchandises



Trafic marchandises par rail



La comparaison des flux de marchandises traversant les Alpes montre que les transports ferroviaires ont lieu principalement sur les longues distances. Les transports entre l'Allemagne et l'Italie en représentent la plus grande part. Les flux de marchandises entre les Etats du Bénélux et l'Italie ont une grande importance, notamment dans le trafic ferroviaire. En revanche, les transports à travers les Alpes à l'intérieur de la Suisse et dans les échanges de marchandises avec l'Italie sont écoulés en grande partie par la route.

1.2.2 Article constitutionnel sur la protection des Alpes

En vertu de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes accepté le 20 février 1994 par le peuple, la Confédération est tenue, de préserver la région alpine des répercussions négatives du trafic de transit. L'initiative dite des Alpes a été lancée avec pour arrière-fond l'augmentation constante du trafic des marchandises sur les routes alpines, notamment à travers le St-Gothard. La disposition transitoire relative à l'article sur la protection des Alpes (art. 196 de la Constitution fédérale) prévoit que le transfert sur le rail du trafic marchandises en transit doit être réalisé en dix ans.

En avril 1997, le Conseil fédéral, dans son projet d'article constitutionnel mis en consultation, a formulé plusieurs conditions qui devaient être prises en compte lors de l'application de l'initiative des Alpes. Le respect du principe de non-discrimination, qui relève du droit international, est fondamental: les camions suisses et étrangers doivent être traités de la même manière. L'initiative ne doit pas non plus être mise en œuvre à l'aide d'interdictions, mais par des instruments conformes au marché, notamment la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations (RPLP) et une offre ferroviaire attrayante.

1.2.3 Le projet FTP¹⁰

Le 29 novembre 1998, le peuple et les cantons ont adopté l'arrêté fédéral sur la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics (FTP). Cet arrêté régit le financement des quatre grands projets d'infrastructure ferroviaire (RAIL 2000, nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) avec les tunnels de base du Loetschberg et du St-Gothard, raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse, réduction du bruit des chemins de fer suisses).

Dans le message sur les modifications du financement des projets FTP (FINIS)¹¹, que le Parlement a approuvé le 17 juin 2005, le Conseil fédéral a proposé d'adapter les mécanismes de financement du fonds sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics. D'une part, les chemins de fer ne recevront plus de nouveaux prêts à intérêt pour financer les projets FTP. De l'autre, les prêts FTP à intérêt, déjà octroyés, ont été convertis en une avance du fonds au 1^{er} janvier 2005. La limite actuelle des moyens financiers (4,2 milliards de francs, prix de 1995) a donc été augmentée provisoirement à 8,6 milliards de francs.

Tous les projets FTP qui ne sont pas encore en construction ou qui ne sont pas décidés définitivement seront soumis à un nouvel examen global dans le cadre d'une vue d'ensemble que le Parlement a demandée en 2005. Elle englobera aussi d'autres grands projets des transports publics non financés actuellement. L'horizon de planification a été fixé à l'année 2030. Le Conseil fédéral a lancé la procédure de consultation concernant la vue d'ensemble FTP le 4 avril 2007.

¹⁰ Cf. message sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics, FF **1996** IV 648.

¹¹ FF **2004** 4977

Importance de la NLFA sur le processus de transfert

Les grands projets ferroviaires permettent de préparer l'infrastructure nécessaire pour atteindre les objectifs de transfert.

Le réseau du chemin de fer Loetschberg-BLS SA sera complété en 2007 par un nouveau tunnel de base au Loetschberg y compris les raccordements aux anciennes lignes. Le réseau des CFF sera agrandi par les tunnels de base du St-Gothard et du Ceneri, y compris les raccordements aux anciennes lignes. Pour l'axe du St-Gothard, on prévoit actuellement une mise en service commerciale en 2017.

La NLFA améliore les conditions de production du trafic ferroviaire des marchandises notamment de la manière suivante:

- des sillons directs et de haute qualité avec un temps de parcours réduit permettent aux entreprises de transport ferroviaire d'utiliser moins de matériel roulant avec moins de prestations de personnel.
- sur l'axe du St-Gothard, on pourra profiter des avantages d'un chemin de fer à faible déclivité, car il n'y aura plus besoin de véhicules de traction pour les pentes. Sur l'axe du Loetschberg, cet avantage est un peu plus faible en raison des pentes qui subsistent.
- l'utilisation d'une infrastructure moderne contribuera à accroître la fiabilité des circulations et, partant, à diminuer les retards.

Les améliorations de qualité et les réductions de coûts ont des effets positifs sur le transfert:

- de meilleures prestations de transport pourront être offertes à des prix moindres. Grâce à de plus grandes marges de manœuvre pour la fixation des prix, les entreprises ferroviaires pourront inciter les expéditeurs à accroître le nombre de leurs envois.
- les transports à grande fiabilité et à courts temps de parcours répondent aux besoins d'une répartition du travail exigeante sur le plan logistique (p.ex. transports en flux tendus). De meilleurs sillons peuvent ainsi augmenter la propension des expéditeurs à payer. Par ailleurs, il est aussi possible d'attirer un large cercle de clients ayant différentes exigences logistiques.

Toutefois, la disponibilité et la qualité des sillons pour le trafic marchandises dépendent énormément de l'offre simultanée du trafic voyageurs:

- le nombre des sillons disponibles est limité. L'étoffement de l'offre voyageurs limite le nombre de sillons disponibles pour le trafic marchandises. De tels étoffements le long d'importants axes de transit réduisent directement les possibilités de croissance du trafic marchandises et donc le potentiel de transfert.
- les trains du trafic voyageurs longues distances et ceux du trafic marchandises circulent en règle générale avec des vitesses différentes. Ces différences entraînent une réduction de la capacité des sillons disponibles.

La solution du conflit d'objectifs dépend largement de l'interprétation de l'ordre des priorités, la marge de manœuvre peut être utilisée au niveau opérationnel pour atteindre une solution efficace. Selon l'art. 9a, al. 2, de la loi sur les chemins de

fer¹², le trafic voyageurs cadencé est prioritaire lors de l'octroi de l'accès au réseau, de sorte que ses besoins doivent être traités en premier lorsqu'on planifie les sillons et le déroulement de l'exploitation.

Dans le cadre de l'élaboration des horaires sur les axes de transit ferroviaires, les gestionnaires d'infrastructure résolvent ce conflit d'objectifs grâce à une planification intégrée et à une application souple de l'ordre des priorités.

1.2.4 Réforme des chemins de fer

Contenus de la réforme des chemins de fer

La réforme des chemins de fer constitue, elle aussi, un élément essentiel de la politique coordonnée des transports de la Suisse. Elle doit être comprise comme un processus et vise à adapter aux conditions actuelles les structures du trafic qui sont le fruit d'une évolution historique. Elle crée les conditions fondamentales pour que le rail puisse gagner des parts du marché en Suisse.

La première étape de la réforme des chemins de fer est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Elle portait non seulement sur la séparation comptable et organisationnelle de l'infrastructure et des transports et l'introduction généralisée du principe de la commande pour les indemnités d'exploitation, mais aussi sur l'accès au réseau et la libéralisation du transport ferroviaire des marchandises.

Il est prévu d'entreprendre encore d'autres démarches dans les années à venir afin de faire évoluer les conditions-cadres du trafic ferroviaire. Les étapes de la réforme touchent le transport ferroviaire des marchandises dans les domaines suivants:

- la loi sur les transports publics¹³ devient la loi fédérale sur le transport des marchandises (LTM), car tous les articles pertinents pour le trafic voyageurs sont intégrés dans la loi sur le transport des voyageurs¹⁴ (LTV). Quant au fond, il n'y a guère de modifications pour le trafic marchandises. Le Conseil fédéral a adopté à l'attention des Chambres un message supplémentaire sur la réforme des chemins de fer 2: la révision des actes normatifs sur les transports publics (RévTP)¹⁵.
- l'accès non discriminatoire au réseau continuera d'être garanti, afin que le trafic ferroviaire des marchandises puisse se dérouler le plus librement possible entre la Suisse et les Etats limitrophes. Jusqu'ici, une commission d'arbitrage indépendante s'occupait de l'accès non discriminatoire au réseau dans le cadre de la séparation comptable et organisationnelle de l'infrastructure et des transports.
- la loi sur les chemins de fer¹⁶ sera adaptée de manière à être compatible avec les directives UE sur l'interopérabilité. Les trains doivent pouvoir circuler sans entrave à travers les frontières nationales. La construction de chemins de fer et la fabrication du matériel ad hoc seront facilitées par l'uniformisation et la reconnaissance réciproque des procédures de contrôle.

¹² RS 742.101

¹³ RS 742.40

¹⁴ RS 744.10

¹⁵ FF 2007 2517

¹⁶ RS 742.101

Importance de l'ouverture du marché du trafic ferroviaire de marchandises pour le processus de transfert ...

Avec la libéralisation, les transports précités sont laissés aux forces du marché libre. Grâce au libre accès au réseau, chaque entreprise ferroviaire peut utiliser le réseau ferroviaire d'un autre chemin de fer. Dans le cadre des dispositions de l'accord sur les transports terrestres, l'accès au réseau est aussi possible pour les entreprises étrangères.

L'ouverture du marché permet aux participants de choisir librement leurs partenaires pour effectuer des transports. Cela a entraîné une profonde restructuration et une consolidation importante du marché des transports ferroviaires de marchandises. Toutes les entreprises actives sur le marché sont obligées d'améliorer leur efficacité et d'abaisser leurs coûts. Cela provoque des processus de réorganisation et de concentration à tous les niveaux de la chaîne de la valeur ajoutée dans les transports. L'objectif est de produire à moindres coûts et de proposer des offres meilleur marché. D'une part, les entreprises peuvent offrir leurs prestations à un prix réduit. De l'autre, la pression augmente pour améliorer la qualité (fiabilité, ponctualité). En fin de compte, la concurrence dans le secteur ferroviaire renforce le rail dans la concurrence avec la route.

... dans le transit Nord-Sud

Dans le trafic à travers les Alpes, l'ouverture du marché a conduit à une restructuration et à de nouveaux comportements. De nombreux participants appliquent de nouveaux modèles d'affaires:

- *Opérateur logistique complet:* offre complète en logistique et en transport, fournie par un seul opérateur sur toute la chaîne de la valeur ajoutée.
- *Offre de traction uniforme suite à une alliance:* constitution d'une alliance en vue d'assurer un transport ferroviaire uniforme et coordonné. Cela permet d'employer à moindres coûts le matériel roulant et les conducteurs de véhicules moteurs. Dans le trafic à travers les Alpes, en règle générale une offre de traction uniforme est disponible sur l'axe central du trafic transalpin, entre l'Italie du Nord, d'une part, la région Rhin-Ruhr et les ports de la mer du Nord, de l'autre.
- *Nouvelles sociétés de traction en tant qu'opérateurs sur des tronçons isolés:* sur les axes transalpins également, de petites entreprises de transport ferroviaire essaient de s'imposer avec quelques trains. L'offre de ces entreprises est généralement limitée à des trains blocs ou des navettes de trafic combiné «faciles» à mettre en place (liaisons régulières à l'intérieur d'un réseau du trafic combiné).

Les processus de concentration et de réorganisation du trafic ferroviaire des marchandises sont indispensables pour améliorer l'efficacité. Du point de vue de la politique de transfert, ce processus doit aussi être évalué positivement et considéré comme une condition nécessaire. Il est concevable que seules quelques entreprises réussissent sur le marché à moyen terme. Une telle évolution ne dit rien sur l'intensité de la concurrence qui peut être très élevée même s'il y a peu d'acteurs.

Le «nouveau modèle» avec un opérateur principal et des accords de sous-traitance remplace l'«ancien modèle» qui voyait un transporteur passer chaque fois, à la frontière, le témoin à l'entreprise ferroviaire nationale au bénéfice de nombreuses

années d'existence. Cela étant, l'expéditeur était confronté à plusieurs partenaires contractuels. Avec les nouvelles conditions, un partenaire (un chemin de fer marchandises) assure aux yeux de l'expéditeur la responsabilité de tout le transport et organise les relations nécessaires entre le client et le fournisseur. Il en résulte, en fin de compte, davantage de concurrence entre les diverses entreprises de transport ferroviaire qui opèrent comme tractionnaires sur les mêmes tronçons.

La situation actuelle du transport ferroviaire des marchandises à travers la Suisse montre à la lumière des modifications des parts du marché qu'il existe déjà une concurrence assez vive. En 2006, six tractionnaires sont déjà implantés sur les axes ferroviaires transalpins suisses. Ceux-ci sont, en règle générale, alliés à des entreprises étrangères (le nouveau modèle de CFF Cargo fait exception, puisque la production est assurée par une seule entreprise, en commun avec des filiales étrangères).

... dans le trafic intérieur

En principe, le marché du trafic par wagons complets (trafic marchandise conventionnel) est aussi ouvert aux tiers, c.-à-d. aux entreprises de transport ferroviaire sises en Suisse. Les avantages qui se produisent au niveau des coûts lors de la concentration de ces trafics ne permettent toutefois pas de s'attendre à ce que des systèmes parallèles coexistent et se trouvent en concurrence l'un avec l'autre.

Le noyau dur du trafic ferroviaire intérieur des marchandises, c'est le système du trafic par wagons complets offert par les CFF. A partir de plus de 300 points de livraison de marchandises et des voies de raccordement connectées avec ces points, les wagons sont rassemblés individuellement ou en groupes, réunis dans des gares de triage et conduits à destination. Une grande partie de ce trafic se fait de nuit. Parfois, les trains sont conduits en collaboration avec d'autres entreprises du transport ferroviaire. Selon l'art. 6, let. b, de la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la SA des CFF, valable de 2007 à 2010¹⁷, la SA CFF est l'opérateur systémique actif dans toute la Suisse dans la mesure où elle peut fournir des prestations de manière économique.

La situation se présente différemment dans le trafic des trains complets et des trains blocs. Comme un train bloc est conduit de l'expéditeur au destinataire, il est possible de produire les prestations économiquement, sans activité de regroupement ni de distribution. L'entrée sur le marché est donc relativement facile. Outre Cargo CFF, diverses autres entreprises ferroviaires sont actives dans ce segment du marché intérieur suisse.

1.2.5 Accord avec la Communauté européenne sur les transports terrestres

L'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le trafic marchandises et voyageurs par rail et par route¹⁸ (accord sur les transports terrestres) a été conclu le 21 juin 1999. Entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, il garantit la politique de transfert de la Suisse vis-à-vis de l'UE. Il est ainsi possible de mettre en œuvre l'article constitutionnel sur la protection des Alpes. De plus, il améliore l'accès au marché des transports routiers et ferroviaires et sert de base à une politique coordon-

¹⁷ Cf. message sur la convention sur les prestations, FF 2006 9293.

¹⁸ RS 0.740.72

née destinée à protéger la région alpine. L'introduction progressive de la limite des 40 t pour les camions, combinée avec la perception et l'augmentation progressive de la RPLP, est un élément fondamental de l'accord.

L'accord sur les transports terrestres repose sur les principes généraux de la réciprocité, du libre choix du moyen de transport et de la non-discrimination (art. 1). A cela s'ajoute l'obligation de ne pas introduire des limitations quantitatives unilatérales. La marge de manœuvre pour interpréter ces principes découle des dispositions relatives au développement du droit (art. 52).

Règles de la RPLP en détail

Les principes du calcul de la RPLP ont été fixés dans l'accord sur les transports terrestres. La RPLP, introduite en 2001, a été échelonnée selon les catégories d'émission existantes à l'époque (EURO 0, EURO 1, EURO 2/3). A l'aide de tronçons de référence (ligne transalpine de 300 km / Bâle–Chiasso) pour les 34 tonnes pendant la période 2001 à 2004 et pour les 40 tonnes à partir de 2005, les parties contractantes ont fixé le montant de la redevance comme suit:

Catégorie de redevance	Tarif jusqu'au 31.12.2004		Tarif dès le 1.1.2005	
	Classe EURO	Ct. par t / Km	Classe EURO	Ct. par t / Km
I	0	2.0	0 et 1	2.88
II	1	1.68	2	2.52
III	2, 3 ou plus tard	1.42	3, 4 ou plus tard	2.15

Les valeurs suivantes ont été fixées pour les tronçons de référence:

Catégorie de redevance	Tarif jusqu'au 31.12.2004		Tarif dès le 1.1.2005	
	Classe EURO	Prix du tronçon de référence	Classe EURO	Prix du tronçon de référence
I	0	205 fr.	0 et 1	346 fr.
II	1	172 fr.	2	302 fr.
III	2, 3 ou plus tard	145 fr.	3, 4 ou plus tard	258 fr.

Les montants du troisième niveau de la RPLP prévus à partir de l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, mais au plus tard dès 2008, correspondent à une moyenne pondérée de 325 francs pour un 40 t sur un tronçon de 300 km, le maximum étant de 380 francs (pour la catégorie de redevance I). L'attribution concrète doit se faire d'ici à la mi-2007, en accord avec l'UE.

L'accord sur les transports terrestres prévoit la possibilité de percevoir une partie des redevances d'utilisation sous forme de péages relatifs à l'utilisation des infrastructures alpines (art. 40, al. 5). Le prix global ne devrait toutefois pas augmenter pour le tronçon de référence. Pour le moment, on renonce donc à percevoir un tel péage ou une taxe sur le transit alpin. En cas de perception éventuelle d'une taxe sur le transit alpin, la RPLP, perçue sur tout le territoire, devrait être diminuée conformément à l'accord, de manière à ne pas provoquer un effet de transfert supplémentaire. Aux termes de l'art. 46 de l'accord, une augmentation temporaire des tarifs maximaux

cités est éventuellement concevable pour réaliser des mesures de protection unilatérales, mais il n'existe pas encore de base légale ad hoc. Le présent projet a pour but de remédier à cette lacune.

Normes et conditions d'admission dans la circulation routière

Un point fondamental de l'accord concerne l'harmonisation du trafic routier entre la Suisse et l'UE. Les normes et les conditions d'admission ont été harmonisées. Ainsi, la limite du poids des camions en Suisse a passé à 34 tonnes en 2001 et portée à 40 tonnes au début de 2005.

Durant la période transitoire entre 2001 et 2004, la Suisse a déjà accordé à l'UE des contingents (payants) pour les 40 tonnes. Les transporteurs suisses ont obtenu en principe le même nombre d'autorisations de 40 tonnes. Une réglementation spéciale était appliquée dans le trafic intérieur.

Les réglementations suisses sur l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche sont reconnues par l'UE au titre de l'art. 15 de l'accord.

Mesures d'accompagnement

L'accord sur les transports terrestres garantit aussi que les mesures d'accompagnement liées à la politique des transports sont admises sur le plan international. Pour garantir la compétitivité de l'offre ferroviaire – notamment celle du trafic combiné – il faut, conformément à l'art. 35 de l'accord, octroyer des subventions pour l'infrastructure ferroviaire, les terminaux et le matériel roulant du trafic combiné, ainsi que des contributions pour les coûts d'exploitation non couverts du trafic combiné à travers les Alpes.

Répercussion de l'accord sur les transports terrestres sur le transfert du trafic

L'égénération des conditions de concurrence entre le rail et la route doit provoquer une répartition équilibrée du travail entre les divers modes de transport. La politique suisse des transports utilise à cette fin la RPLP. L'objectif de cette politique est donc ancré dans l'accord sur les transports terrestres et accepté en principe par la Communauté européenne.

Avec la RPLP, le trafic lourd paie les coûts qu'il occasionne effectivement. Celui qui circule beaucoup, celui qui utilise des véhicules polluant davantage paie une redevance plus élevée. Conformément aux principes de l'économie de marché, le renchérissement sensible du transport routier incitera les chargeurs à transférer les marchandises sur le rail. La RPLP est perçue sur tout le territoire national et n'est pas discriminatoire; elle est payée tant par les véhicules suisses que par les véhicules étrangers.

Mais la RPLP ne permet pas encore d'internaliser complètement tous les coûts externes. Comme le taux de la RPLP est le même sur toutes les routes, elle ne tient que partiellement compte de la sensibilité des régions alpines et, partant, des charges plus élevées imposées par le trafic routier lourd.

En ce qui concerne l'accès au marché et l'harmonisation sur le plan international, les conditions-cadres applicables au trafic routier et par rail diffèrent encore dans de nombreux cas. L'accord sur les transports terrestres a permis de faire quelques pas en vue d'une plus grande harmonisation, étant donné que l'accès au marché des transports routiers de marchandises a été coordonné. Par ailleurs, le marché des transports ferroviaires de marchandises a également été ouvert.

Lorsqu'on a introduit et augmenté la RPLP, on a aussi relevé progressivement la limite de poids à 40 t. Cela a déclenché diverses réactions de la production dans le transport routier des marchandises: l'augmentation de la limite de poids entraîne une plus grande utilisation des véhicules de 34 et 40 t, d'où un gain de productivité et une hausse du tonnage net. Cet effet est soutenu par le relèvement du montant de la RPLP, ce qui renforce les incitations à améliorer le taux d'utilisation. La même prestation de transport peut donc être fournie avec moins de courses.

1.2.6 Loi sur le transfert du trafic

La loi fédérale visant à transférer sur le rail le trafic de marchandises à travers les Alpes (loi sur le transfert du trafic) a été adoptée le 8 octobre 1999¹⁹. Elle précise l'objectif du transfert formulé dans l'article constitutionnel sur la protection des Alpes: deux années après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, mais au plus tard en 2009, seuls 650 000 camions pourront encore traverser les Alpes suisses par la route.

Les principaux instruments du transfert sont les suivants:

- la redevance poids lourds proportionnelle aux prestations (RPLP), applicable à tout le territoire, selon la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds²⁰;
- la modernisation de l'infrastructure ferroviaire, notamment la construction des deux tunnels de base de la NLFA (St-Gothard et Loetschberg) selon le projet FTP;
- la réforme des chemins de fer.

Dans la loi sur le transfert du trafic, ces instruments sont complétés par les mesures d'accompagnement, routières et ferroviaires, destinées à soutenir le transfert. Ces mesures visent quatre objectifs:

- appliquer plus systématiquement les prescriptions (sécuritaires) concernant la route;
- améliorer les conditions-cadres du rail;
- augmenter la productivité du rail;
- renforcer le transfert pendant la période de transition jusqu'à l'introduction du montant maximal de la RPLP ou jusqu'à la mise en service du tunnel de base du Loetschberg.

Leur financement pour la période 2001 à 2010 a été assuré par un arrêté fédéral du 28 septembre 1999 sur le plafond de dépenses de 2,85 milliards de francs destiné à promouvoir le trafic ferroviaire. Dans le cadre de cet arrêté, on a précisé qu'avec l'entrée en vigueur de la RPLP et l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, et

¹⁹ RS **740.1**. Le message du 23 juin 1999 concernant la loi sur le transfert du trafic fait partie intégrante du message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, FF **1999** 5440. Cf. notamment 5612 ss.

²⁰ RS **641.81**

en cas de réalisation de l'objectif du transfert, la contribution annuelle serait à nouveau abaissée progressivement au niveau existant avant l'entrée en vigueur de la loi sur le transfert du trafic.

L'art. 7 de cette loi oblige le Conseil fédéral à soumettre au Parlement, d'ici à 2006 au plus tard, une loi d'exécution de l'art. 84 Cst. La loi sur le transfert du trafic marchandises présentée ici vise à remplir ce mandat et elle remplacera la loi sur le transfert du trafic, valable jusqu'en 2010.

1.2.7 Plan sectoriel Trafic

Conformément à l'art. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)²¹, la Confédération est tenue de planifier et d'harmoniser les activités ayant une incidence sur l'espace et l'environnement. L'instrument ad hoc est le plan sectoriel défini à l'art. 13 de cette loi. Le plan sectoriel du trafic²², que le Conseil fédéral a approuvé le 26 avril 2006, montre les objectifs, principes et priorités selon lesquels le Conseil fédéral agit pour s'acquitter des tâches qui ont une incidence sur le territoire dans le domaine des transports et quelles en sont les conséquences sur la planification des modes de transport. Ces objectifs sont: une politique d'infrastructure durable dans le domaine du trafic ferroviaire, des transports publics et du trafic routier ainsi que la définition des principales conditions-cadres pour les projets d'offre des transports publics et le développement du réseau routier. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication est chargé de la mise en œuvre.

1.2.8 Gestion du trafic routier dans le corridor Nord-Sud à travers la Suisse

Le tunnel routier du St-Gothard a été fermé le 24 octobre 2001, après un grave accident impliquant un camion qui a pris feu et qui a coûté la vie à 11 personnes. Depuis la réouverture de l'axe du St-Gothard, un régime spécial de la capacité est applicable pour des raisons de sécurité. De janvier à septembre 2002, un système de dosage (trafic unidirectionnel alterné, distances minimales) a été appliqué au St-Gothard et au San Bernardino. Il a été remplacé fin septembre 2002 par un système de compte-gouttes qui permet le trafic dans les deux sens: de ce fait, chaque camion est admis individuellement dans le tunnel. Le nombre de camions qui traversent le tunnel du St-Gothard est géré avec souplesse selon une fourchette de 60 à 150 véhicules par direction et par heure. Ce nombre dépend du trafic des voitures de tourisme. Le volume de tout le trafic est limité à 1000 unités de voitures de tourisme par heure et par direction, un camion correspondant à trois unités de voiture de tourisme.

La «phase rouge» peut être mise en œuvre à titre complémentaire. Lorsque la capacité quotidienne maximale, fixée pour des raisons de sécurité, est dépassée et que les zones d'attente sont bondées, la circulation est déjà interrompue à la frontière ou dirigée sur des itinéraires alternatifs. Avec la réadmission du trafic dans les deux

²¹ RS 700

²² http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/fr/attachments/4837/8426/2534/Sachplan_fr.pdf

sens dans le tunnel du St-Gothard, des allègements ont été introduits pour des parties du trafic lourd intérieur, compte tenu des besoins spéciaux de la Suisse méridionale (privilège des transports transalpins intérieurs, transports «S»).

L'accident et les mesures prises illustrent le fait que la sécurité sur les axes transalpins revêt une grande importance. Son amélioration sert à protéger des vies humaines, mais aussi à maintenir le fonctionnement du trafic de transit. Pour garantir les normes de sécurité, il est donc indispensable d'améliorer encore la gestion de la capacité en continuant d'assurer un suivi systématique des mesures routières inhérentes à la politique du transfert.

1.2.9 Simplification du trafic ferroviaire transfrontalier de marchandises

Une très grande partie des prestations ferroviaires fournies en Suisse concernent le trafic d'importation, d'exportation ou de transit. Le déroulement régulier du trafic est déterminant pour le bon fonctionnement du transport ferroviaire des marchandises. Les frontières nationales jouent toujours un rôle important du point de vue de l'exploitation, de l'organisation et de la technique. La simplification des processus et la diminution des interfaces entre les gestionnaires de l'infrastructure et les divers systèmes techniques ferroviaires sont donc indispensables pour mettre en œuvre une politique de transfert efficace.

En reprenant la directive de l'UE sur l'interopérabilité dans le cadre du développement des conditions-cadres du marché ferroviaire, la Suisse a créé sur le plan technique les conditions nécessaires pour utiliser de manière efficace les lignes ferroviaires suisses.

S'agissant du déroulement des trafics transfrontaliers, des efforts sont fournis au niveau international afin d'en améliorer la qualité. Vu l'analyse des points faibles du corridor marchandises Nord-Sud, un train de mesures est mis en place en étroite collaboration avec l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas et la Suisse. Il englobe notamment la simplification des formalités douanières et la réduction des arrêts à la frontière. Les administrations douanières des quatre pays se sont mises d'accord pour que l'on tienne mieux compte des besoins du trafic libéralisé des marchandises communautaires en transit à travers la Suisse. Les autorités douanières garantissent dès lors un traitement uniforme de tous les trafics en transit. Par ailleurs, on vise notamment à accroître la collaboration et la coordination entre les gestionnaires d'infrastructure des différents pays lors de l'établissement des horaires et des extensions de capacité prévues; on tend également à mettre en place un programme harmonisé permettant d'améliorer la ponctualité du trafic marchandises international. Dans ce contexte, les ministres des transports des quatre pays ont signé une déclaration d'intention qui renforce leur volonté d'installer le dispositif d'arrêt automatique des trains ETCS sur le corridor de trafic marchandises Rotterdam – Gênes. Cette déclaration est une étape importante vers l'harmonisation du trafic ferroviaire de marchandises. Par ailleurs, les ministres des transports de Belgique, du Luxembourg, de France et de Suisse ont aussi signé une telle déclaration d'intention pour le corridor Anvers–Bâle/Lyon.

Dans le sillage des modifications de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), et compte tenu des prescriptions applicables au transport ferroviaire international de marchandises (ER CIM), les dispositions internationales seront adaptées aux exigences de l'ouverture du marché et harmonisées avec les prescriptions communautaires. L'application des normes CIM est obligatoire pour tous les contrats concernant un transport ferroviaire marchandises rémunéré lorsque le lieu de prise en charge et le lieu de livraison se trouvent dans différents Etats membres de l'OTIF. La nouvelle convention est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, après la ratification par les deux tiers des Etats-membres. La Suisse a déjà ratifié la convention le 7 mai 2002.

1.2.10 Evolution dans l'Union européenne

Imputation des coûts d'infrastructure

Le trafic routier de marchandises est régi par la directive 1999/62/CE²³ du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures. Elle permet aux Etats-membres de maintenir ou d'introduire des péages et des redevances d'utilisation pour l'utilisation d'autoroutes et d'autres routes à plusieurs voies ou de ponts, de tunnels et de cols de montagne. Les péages moyens sont fixés en fonction des coûts de construction, d'exploitation et d'extension du réseau concerné. Une différenciation est autorisée en fonction des classes d'émission des véhicules ou des heures de la journée.

Le 27 mars 2006, le conseil des Ministres des transports a approuvé la directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 portant modification de la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures²⁴. Sous réserve de quelques exceptions, cette directive sera aussi valable dès 2012 pour les véhicules d'un poids total de 3,5 à 12 tonnes (la directive en vigueur actuellement n'est applicable qu'aux véhicules de plus de 12 tonnes). Les Etats membres devront la mettre en œuvre dans les deux ans qui suivront son entrée en vigueur.

La nouvelle directive fixe des règles uniformes concernant le calcul des redevances et des taxes d'utilisation des voies de communication du réseau transeuropéen. Elle prévoit en outre la possibilité pour les Etats-membres qui ne font pas partie intégrante du réseau transeuropéen de percevoir des redevances d'utilisation et des péages, par exemple sur des routes parallèles à ce réseau, afin de réguler le volume du trafic. De plus, les Etats-membres sont libres de percevoir ces taxes sur des parties du réseau routier transeuropéen uniquement ou même de ne pas en percevoir du tout.

Afin de réduire le surcroît de trafic et les dégâts écologiques, la nouvelle directive offre par ailleurs aux Etats-membres certaines possibilités de varier les taxes en fonction de la classe d'émission des véhicules (classification EURO), des dommages

²³ JO n° L 187 du 20.7.1999, p. 42.

²⁴ JO n° L 157 du 9.6.2006, p. 8.

causés le long des parcours, du lieu, du moment de la journée et du volume de trafic. Elle leur permet aussi de percevoir un péage supplémentaire sur des voies spécifiques dans les régions de montagne; ce supplément doit être utilisé pour financer une infrastructure alternative.

Enfin, la directive contient une nouvelle définition de l'expression «coûts de construction» dont il faut tenir compte lors du calcul des péages, ainsi que des explications concernant l'étendue des rabais accordés en cas d'utilisation fréquente.

Dans l'ensemble, la nouvelle directive décrit les marges de manœuvre des pays UE voisins lorsqu'il s'agit d'aménager des mesures routières spéciales. Elle comprend aussi des éléments importants de la politique suisse des transports (péages en fonction des distances, internalisation des coûts externes, introduction sur tout le territoire, financement transversal des infrastructures des moyens de transport écologiques).

Répartition du travail des modes de transport

Dans son Livre blanc «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix»²⁵, la Commission européenne a, en 2001, défini comme points forts de son action la nouvelle pondération du rôle des modes de transport, la lutte contre les goulets d'étranglement au niveau de l'infrastructure, la perspective de l'utilisateur comme centre de la politique des transports et la prise en compte des effets de la globalisation. Ces objectifs doivent être atteints au moyen de 60 mesures. Parmi celles-ci, on trouve certaines dispositions qui ont une très grande importance pour la Suisse, parce qu'elles indiquent la même direction que nos objectifs, à savoir la création de conditions de concurrence similaires pour les modes de transport, le rapprochement de la vérité des coûts, l'introduction de redevances spécifiques aux territoires avec possibilité d'investir les produits sur un plan intermodal (infrastructure des transports), ainsi que la poursuite de la libéralisation des chemins de fer avec la création d'un réseau marchandises prioritaire en vue d'un transfert accru vers le rail.

En 2006, la Commission de l'UE a présenté la révision à mi-parcours «Pour une Europe en mouvement. Mobilité durable pour notre continent»²⁶, ainsi qu'un bilan des réalisations effectuées jusqu'ici et l'adaptation des autres mesures. L'expérience faite depuis 2001 a montré que les objectifs ambitieux de la politique des transports ne peuvent pas être concrétisés facilement. C'est pourquoi les instruments permettant d'atteindre les buts doivent être différenciés. A cette fin, tous les modes doivent pouvoir épuiser leurs capacités, afin d'atteindre une durabilité aussi grande que possible sur le plan économique, écologique et social. En matière de logistique, on parle notamment de co-modalité, ce qui est synonyme d'intermodalité selon les avantages spécifiques de chaque mode. On ne s'éloigne pas des objectifs initiaux. Etant donné que les objectifs fixés en 2001 sont très ambitieux, on s'est rendu compte que les instruments permettant de les réaliser devaient être fondés sur une base plus large. Vu l'élargissement de l'Europe, la politique des transports se voit dotée d'une dimension européenne. Il en résulte davantage de corridors, parfois nouveaux. L'accent n'est plus mis uniquement sur l'axe nord-sud, mais aussi sur le trafic est-ouest.

²⁵ http://ec.europa.eu/transport/white_paper/documents/doc/lb_texte_complet_fr.pdf

²⁶ http://ec.europa.eu/transport/transport_policy_review/doc/2006_3167_brochure_fr.pdf

Dans les régions sensibles du point de vue écologique, il faut non seulement appliquer une tarification respectant les principes fondamentaux de l'imputation des coûts d'infrastructure, mais aussi d'autres formes d'attribution de la capacité (systèmes de rémunération intelligents). Mentionnons explicitement, en l'occurrence, la commercialisation des droits de transit selon la Bourse du transit alpin (cf. ch. 1.5.8).

Mesures routières

L'introduction de péages fournit une contribution à la vérité des coûts de transport et constitue un instrument efficace d'harmonisation des conditions de concurrence entre les divers modes de transport. Une telle harmonisation soutient le transfert du trafic marchandises de la route vers d'autres modes. Divers pays limitrophes tels que l'Allemagne et l'Autriche ont fait usage ces dernières années de la possibilité de relever les péages sur l'infrastructure routière destinée au trafic lourd. Ils suivent en cela les principes de l'imputation des coûts d'infrastructure valables au sein de l'UE.

Mesures de promotion du trafic ferroviaire de marchandises

En adoptant le deuxième paquet ferroviaire et en préparant le troisième, l'UE met l'accent sur les questions relatives au trafic marchandises telles que l'ouverture complète des marchés (cabotage), l'harmonisation des prescriptions de sécurité et des certifications ainsi que sur les exigences qualitatives. Un Comité mixte prévu par l'accord sur les transports terrestres prépare chaque fois l'éventuelle reprise, par la Suisse, des contenus des nouveaux paquets ferroviaires de l'UE.

La promotion du trafic combiné fait l'objet de plusieurs programmes de soutien. Le programme «Marco Polo II» a été lancé au début de 2007. Il est doté de 400 millions d'euros pour sa première phase dans la période 2007–2013 (à titre de comparaison: le plan financier prévoyait 115 millions d'€ pour Marco Polo I 2003–2006). Marco Polo II vise à déplacer la croissance du trafic routier international vers d'autres modes de transport, voire à la diminuer. Il prévoit aussi des actions permettant de surmonter les obstacles structurels dans le marché des transports marchandises et à améliorer la compétitivité du rail ou de la navigation intérieure. Des «actions de transfert du trafic» sont envisagées pour déplacer le volume de trafic écoulé par la route sur les modes plus respectueux de l'environnement. Les projets qui sont localisés dans des zones assez sensibles doivent bénéficier d'une attention particulière²⁷.

Les pays limitrophes de la Suisse qui sont également touchés par le trafic marchandises transalpin affichent des tendances de plus en plus marquées en vue d'encourager le transport ferroviaire des marchandises par des mesures d'infrastructure et des programmes de subventions supplémentaires. La promotion financière du trafic ferroviaire de marchandises repose sur le règlement 1107/70/CEE relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. La marge de manœuvre dont disposent les Etats-membres est aussi décrite dans les règles sur les subventions du traité instituant la Communauté européenne (notamment les art. 73, 87 à 89).

²⁷ Cf. le règlement (CE) n° 1692/2006 du 24 octobre 2006 concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises («programme Marco Polo») et l'abrogation du règlement (CE) n° 1382/2003.

Convention alpine

La convention alpine est un accord de droit international entre l'Allemagne, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, l'Autriche, la Suisse et la Slovénie, ainsi que la Communauté européenne en vue de protéger l'écosystème de la région alpine, particulièrement précieux et sensible, et de le faire fructifier durablement. La convention alpine encourage la collaboration internationale afin de résoudre les problèmes communs et d'harmoniser le niveau de protection dans l'Arc alpin. Les mesures concrètes, les possibilités d'action et de développement sont régies dans les protocoles d'application, de même que les démarches visant à une utilisation durable.

La Suisse a ratifié la convention alpine le 28 janvier 1999. Celle-ci est donc entrée en force pour notre pays. Le 19 décembre 2001, le Conseil fédéral a adopté le message sur la ratification des protocoles de la convention alpine²⁸ à l'attention du Parlement. Le 15 juin 2004, le Conseil des Etats, premier Conseil, a ratifié trois protocoles, dont celui des transports.

Le protocole des transports a été adopté par les ministres des transports à la fin octobre 2000 lors de la VI^e conférence alpine, tenue à Lucerne. Ils se sont engagés à prendre une série de mesures spécifiques. Celles-ci comprennent notamment l'écoulement rationnel et sûr du trafic, des études d'opportunité, des études d'impact sur l'environnement et des analyses de risques des grandes constructions ou transformations des infrastructures de transport, la consultation des parties contractantes pour les projets ayant des effets transfrontaliers considérables, la meilleure utilisation du rail pour faire face au trafic longues distances et mettre en valeur la région alpine sur le plan économique et touristique. Elles comprennent encore la renonciation à construire de nouvelles routes à haut débit à travers les Alpes, l'application du principe de causalité et l'introduction d'un système permettant de déterminer les coûts d'infrastructure et les coûts externes. Il est ainsi possible d'introduire progressivement des systèmes de redevances couvrant les vrais coûts du trafic. Il s'agit enfin de fixer les objectifs de qualité écologique pour garantir la durabilité dans les transports et que les parties contractantes disposent de normes et d'indicateurs adaptés aux conditions spécifiques de la région alpine.

Lors de la VIII^e conférence alpine qui a eu lieu à Garmisch-Partenkirchen en novembre 2004, les ministres de l'environnement des pays alpins ont confirmé les déclarations du protocole des transports et se sont prononcés en faveur d'une réduction du trafic marchandises à travers les Alpes et de son transfert de la route vers le rail. Par ailleurs, les ministres se sont aussi prononcés en faveur d'une politique tarifaire mieux concertée pour le trafic routier. Une telle politique doit notamment mieux tenir compte des coûts externes du trafic dans la région alpine.

S'agissant du trafic routier des marchandises, la politique suisse des transports vise les mêmes objectifs que le protocole des transports. La population suisse a confirmé à plusieurs reprises les objectifs de ce protocole, de sorte que le droit suisse concorde dans une large mesure avec les obligations figurant dans le protocole.

«Suivi de Zurich»: amélioration de la sécurité du trafic

Suite à l'incendie d'un camion dans le tunnel routier du St-Gothard, les ministres des transports des pays alpins ont convenu, le 30 novembre 2001, des mesures suivantes pour améliorer la sécurité de la circulation routière, notamment dans les tunnels de la région alpine:

- la garantie de la capacité et de la sécurité des infrastructures routières par des mesures appropriées pour accroître la sécurité des tunnels au niveau de l'infrastructure, de l'équipement et du service de sauvetage;
- l'encouragement du transfert du trafic longues distances sur des modes mieux adaptés que la route afin de délester les infrastructures routières existantes;
- l'application stricte de la législation en vigueur et renforcement du contrôle;
- l'élaboration de règles de circulation pour la région alpine et amélioration de la gestion du trafic;
- des mesures de promotion du transfert sur le rail.

Les réunions suivantes en 2004, 2005 et 2006 ont montré que le processus entrepris à Zurich en novembre 2001 a porté ses premiers fruits. La Suisse a ainsi réussi à présenter ses objectifs particuliers dans le groupe des pays alpins et, par ce groupe, à amorcer la coordination du trafic lourd à travers les Alpes. La commission de l'UE assume un rôle d'observateur dans ce groupe.

Lors de la rencontre de 2006, il a été décidé d'élaborer une étude commune sur les conditions et les possibilités d'introduire de nouveaux systèmes de régulation dans le transit routier. Ces nouveaux systèmes sont fondés sur l'idée d'une Bourse du transit alpin dans laquelle des droits de passage seront commercialisés. Le trafic pourra ainsi être mieux réparti entre les divers axes de transit. On pourra aussi mieux maîtriser la mobilité. Le trafic sera fluidifié et plus sûr, les riverains souffriront moins du bruit et d'autres immissions. L'UE se félicite de l'élaboration de cette étude et la soutiendra financièrement. Les ministres des transports ont en outre confirmé leur volonté de renforcer aussi leur collaboration dans d'autres domaines. Ils ont décidé d'améliorer l'information réciproque et la coordination en cas d'interruptions de lignes ou d'accidents.

1.3 Objet et buts du projet législatif sur le trafic marchandises

Etant donné la dynamique des économies européennes et les processus de croissance observés dans le secteur des transports, le transfert vers le rail doit être considéré comme une tâche permanente. Les modifications ne sont pas importantes uniquement pour le trafic à travers les Alpes, mais aussi pour le transport ferroviaire marchandises, national et international. C'est pourquoi le projet comprend les adaptations suivantes:

- un projet de loi fédérale sur le transfert de la route au rail du trafic lourd de marchandises à travers les Alpes (loi sur le transfert du trafic marchandises, LTTM)

- un projet de loi fédérale sur les modifications du droit des transports. L'acte modificateur comprend l'abrogation de la loi fédérale du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse²⁹ (LRespC), l'intégration des prescriptions de la LRespC dans la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer³⁰, la révision partielle de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement³¹ et une révision totale et une nouvelle loi fédérale sur le transport des marchandises assuré par les entreprises de chemin de fer et de navigation.

1.3.1

Objectifs du projet législatif concernant le trafic marchandises

L'objectif suprême de la politique des transports, tel qu'il figure dans le droit relatif au trafic marchandises, est de garantir et d'encourager un trafic ferroviaire marchandises attrayant et performant en Suisse. Cela concerne tant le trafic transalpin que le reste du trafic ferroviaire.

Le processus de transfert vers le rail, engagé avec succès par la loi sur le transfert du trafic, valable jusqu'en 2010, doit se poursuivre. Les conditions du marché pour le trafic marchandises par route et par rail doivent être harmonisées, ce qui permettra d'établir la vérité des coûts. Eu égard aux autres mesures de transfert nécessaires, cette option joue un rôle important notamment dans le trafic à travers les Alpes. Comme les répercussions négatives du transport routier des marchandises ont des conséquences particulières dans les régions de montagne, particulièrement sensibles, il est indispensable d'avoir une vue des choses différenciée et, le cas échéant, de rectifier les rapports de prix entre le rail et la route. La loi sur le transfert du trafic marchandises crée les bases légales nationales permettant d'introduire les instruments ad hoc (redevance sur le transit alpin, Bourse du transit alpin).

En fin de compte, il faut atteindre entre les modes de transport un équilibre qui soit judicieux du point de vue écologique et économique. Cela vaut pour le trafic marchandises suisse et le trafic marchandises à travers les Alpes. Ces trafics se modifient beaucoup. Il convient de tenir compte de la libéralisation et de l'ouverture du marché, ainsi que des conditions-cadres internationales. Les rapports entre les acteurs sur le marché doivent être revus en fonction de ces objectifs et en tenant compte de la liberté économique et contractuelle. Les dispositions sur le droit des transports, qui sont actuellement réglées dans la loi sur les transports publics³² et qui le seront dans la loi sur le trafic marchandises³³ une fois les nouvelles lois concernant le marché ferroviaire entrées en vigueur, font l'objet d'une révision dans le présent projet et sont adaptées aux besoins du marché.

²⁹ RS 221.112.742

³⁰ RS 740.101

³¹ RS 742.141.5

³² RS 742.40

³³ Numéro RS pas encore attribué.

Droit de la responsabilité civile des chemins de fer

La responsabilité civile des chemins de fer est régie actuellement par la loi fédérale du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse. Elle prévoit uniquement une responsabilité sans faute (responsabilité liée aux risques). Pour obtenir une indemnité, le lésé doit donc prouver que l'entreprise de transport ferroviaire a commis une faute. Il en va de même pour l'indemnisation des dommages matériels dans la mesure où la personne sous la protection de laquelle se trouvait la chose n'a pas été tuée ou blessée. Cette réglementation est injustifiée et n'existe pour aucune autre responsabilité liée aux risques. Les victimes d'accidents ferroviaires sont donc plus mal loties que les autres victimes d'accidents. C'est pourquoi le droit de l'assurance responsabilité civile des chemins de fer sera adapté aux autres domaines.

1.3.2 Loi sur le transfert du trafic marchandises

En tant que loi d'exécution de l'art. 84 Cst, la loi sur le transfert du trafic marchandises constitue l'élément principal du projet. La direction et le contenu de cette loi sont en continuité avec la mise en œuvre pratiquée jusqu'ici, lancée avec la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur le transfert du trafic, conformément à l'accord sur les transports terrestres.

Mandat constitutionnel

L'art. 84 Cst adopté le 20 février 1994 sur le transit alpin a la teneur suivante:

¹ La Confédération protège les régions alpines contre les effets négatifs causés par le trafic de transit. Elle limite les nuisances causées par le trafic de transit afin qu'elles ne portent pas atteinte aux êtres humains, aux animaux, aux plantes ni à leurs espaces vitaux.

² Le trafic de marchandises à travers la Suisse sur les axes alpins s'effectue par le rail. Le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires. Les dérogations ne sont accordées que si elles sont inévitables. Elles doivent être précisées dans une loi.

³ La capacité des routes de transit des régions alpines ne peut être augmentée. Les routes de contournement qui déchargent les localités du trafic de transit ne sont pas soumises à cette disposition³⁴.

Selon l'art. 196 de la disposition transitoire de l'art. 84 (transit alpin), le transfert du transit marchandises doit être terminé dans les dix années qui suivent l'adoption de l'initiative populaire visant à protéger les régions alpines du trafic de transit.

³⁴ L'application de l'art. 36^{sexies}, al. 3 aCst, sur la capacité des routes de transit routier dans la région alpine est régie par la loi fédérale du 17 juin 1994 sur le transit routier dans la région alpine (LTRA; RS 725.14). Cette loi précise de manière exhaustive quelles sont les routes de transit (art. 2 LTRA):

- a. sur la route du San Bernadino: le tronçon Thusis–Bellinzone Nord;
- b. sur la route du St-Gothard: le tronçon Amsteg–Göschenen–Airolo–Bellinzone Nord;
- c. sur la route du Simplon: le tronçon Brigue–Gondo/Zwischenbergen (frontière nationale);
- d. sur la route du Grand-St-Bernard: le tronçon Sembrancher-portail nord du tunnel.

Le délai de mise en œuvre a expiré en 2004. Le Conseil fédéral se rend compte que l'objectif fixé dans la Constitution n'a pas pu être atteint dans le délai imparti.

Mandat légal

La loi sur le transfert du trafic³⁵ a été édictée sur la base de l'art. 84 de la Constitution fédérale, en exécution de l'accord conclu le 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le trafic voyageurs et marchandises par rail et par route.

Cette loi a une durée limitée. Selon l'art. 7, elle est valable jusqu'à la mise en vigueur de la loi d'exécution de l'art. 84 de la Constitution fédérale, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2010. Elle prescrit que le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale, en 2006 au plus tard, un message concernant la loi d'exécution de l'art. 84 de la Constitution.

Le message sur la loi concernant le transfert du trafic³⁶ précise expressément que cette *loi d'exécution* constitue la base légale de la redevance sur le transit alpin.

La Constitution et la loi sur le transfert du trafic attribuent au Conseil fédéral diverses tâches:

- soumettre à l'Assemblée fédérale, au plus tard en 2006, un message sur une loi d'exécution de l'art. 84 de la Constitution fédérale (art. 7, al. 3 de la loi sur le transfert du trafic),
- prendre des mesures par voie d'ordonnance (art. 84 Cst., al. 2, 2^e phrase),
- présenter les dérogations dans une loi (art. 84 Cst., al. 2, 4^e phrase).

La disposition initiale de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes (art. 36^{quater} aCst.) précisait que le Conseil fédéral réglait les mesures nécessaires par voie d'ordonnance. Avec la formulation actuelle de l'art. 84 Cst, rien n'a été modifié quant au fond.

Dans son commentaire sur la Cst, M. Sutter-Somm cite comme exemple l'art. 84, al. 2, Cst. qui autorise le Conseil fédéral à édicter de son propre chef, par voie d'ordonnance, les mesures qui s'imposent pour le transit alpin. En gouvernant par voie d'ordonnances, le Conseil fédéral prive le Parlement de ses prérogatives en tant que législateur. La doctrine a toujours affirmé à juste titre qu'en matière de législation, la suppression d'un niveau dans la hiérarchie des normes et des compétences doit avoir des raisons valables et doit se limiter aux cas exceptionnels³⁷.

Dans son message du 12 février 1992³⁸ sur l'initiative populaire sur «la protection de la région alpine contre les effets du transit alpin», le Conseil fédéral estime inopportun du point de vue législatif d'introduire des mesures décisives par la voie d'ordonnances directement applicables et d'admettre des dérogations au niveau de la loi. Il a remarqué qu'on voulait visiblement, par ce moyen, concrétiser immédiatement les mesures nécessaires³⁹.

³⁵ Loi fédérale visant à transférer sur le rail le trafic de marchandises à travers les Alpes (loi sur le transfert du trafic, RS 740.1).

³⁶ FF 1999 7925

³⁷ Sutter-Somm, St. Galler Kommentar ad Art. 182, RZ 4.

³⁸ FF 1992 II 865

³⁹ FFI 1992 II 8685 ss

Le Conseil fédéral préfère présenter de manière uniforme dans une loi les objectifs et les mesures relevant de la politique du transfert du trafic. Il renonce ainsi à édicter en parallèle une loi et une ordonnance.

Interprétation du terme «Trafic de transit»

L'al. 1 de l'art. 84 Cst. englobe le trafic de transit de manière générale – donc ferroviaire et routier – qui traverse les Alpes. L'al. 2 précise l'objectif: transférer sur le rail le transit *merchandise* d'une *frontière à l'autre*. Le trafic, tel qu'il résulte de son origine et sa destination dans la région alpine, n'est pas spécifié.

Dans les messages sur l'initiative populaire, le Conseil fédéral a déclaré que le terme «trafic alpin» englobait d'habitude tous les trafics qui empruntaient les passages alpins entre le Mont-Cenis/Fréjus en France, les passages en Suisse et le Brenner en Autriche. Ce trafic représente davantage que le *trafic de transit*. Il englobe aussi les trafics d'importation/d'exportation, ainsi que le trafic intérieur entre le Nord de la Suisse et, surtout, le Tessin⁴⁰.

Il est clair que l'objectif de protection formulé dans l'al. 1 comprend tous les trafics – donc aussi les trafics d'origine et de destination, dans la mesure où ceux-ci touchent la région alpine en tant que trafic de transit.

Le message du 23 juin 1999 sur l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE a mentionné à cet égard que le transfert visé devait être atteint non par des mesures coercitives, mais par une série d'instruments *non-discriminatoires* relevant de l'économie de marché. La réalisation des objectifs sera mesurée à l'aune du trafic qui restera sur les routes de transit alpin définies dans la loi sur le transit routier dans la région alpine (RS 725.14)⁴¹. Le nombre de 650 000 courses à travers les quatre principaux passages routiers alpins (Grand-St-Bernard, Simplon, St-Gothard, San Bernardino) inclut donc le trafic intérieur, d'importation et d'exportation dont l'origine ou la destination se trouve dans les Alpes.

Dans le présent message, tous les trafics, soit les trafics de transit, intérieur, d'importation et d'exportation sont inclus dans la notion de «trafic à travers les Alpes». L'interprétation selon la loi sur le transfert du trafic est donc maintenue.

Délimitation pour interpréter la notion de trafic à travers les Alpes selon la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine

Le transfert du trafic routier sur le rail conformément à l'art. 84, al. 2, Cst. touche *tout le trafic marchandises traversant les Alpes*. C'est pourquoi le présent projet doit fournir une définition plus complète du trafic de transit que celle qui résulte de la loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine (LTRA)⁴². Celle-ci concernait l'infrastructure routière, raison pour laquelle une autre définition du trafic de transit s'imposait (origine et destination à l'étranger).

⁴⁰ FF 1992 II 871 ss

⁴¹ FF 1999 5612

⁴² RS 725.14

Projet au niveau de la loi

Il est vrai, certes, que la norme de compétence figurant à l'art. 84, al. 2, 2^e phrase, Cst. engage le Conseil fédéral à édicter de lui-même des ordonnances. L'utilisation de cette compétence ne saurait toutefois être évaluée uniquement du point de vue formel, mais doit être considérée en relation avec les autres questions à régler.

Avec l'introduction d'une Bourse du transit alpin, les courses de véhicules marchandises lourds à travers les Alpes sont contingentées. En introduisant cette mesure au niveau de la loi, on respecte le principe selon lequel les dispositions légales importantes doivent être édictées sous forme de lois fédérales (art. 164, al. 1, Cst.). Il faut donc rejeter les propositions formulées lors de la consultation selon lesquelles le Conseil fédéral devrait introduire une Bourse du transit alpin par voie d'ordonnance.

1.4 Bilan de la politique de transfert jusqu'en 2006

1.4.1 Objectif

L'objectif du transfert formulé à l'art. 84 de la Constitution fédérale⁴³ a été précisé dans la loi sur le transfert du trafic (en vigueur depuis le 1.1.2001), puisqu'on en a donné une définition: le trafic routier lourd traversant les quatre passages alpins centraux (Grand St-Bernard, Simplon, St-Gothard, San Bernardino) ne doit pas dépasser 650 000 courses par année. Cet objectif doit être atteint au plus tard deux ans après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, soit en 2009. En tant qu'objectif intermédiaire pour la première période de deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne pour le trafic voyageurs et marchandises par rail et par route, la loi sur le transfert du trafic prévoit que le transport routier des marchandises à travers les Alpes doit être stabilisé au niveau atteint durant l'année de référence (2000). Après quoi, le nombre des camions empruntant la route doit être réduit graduellement.

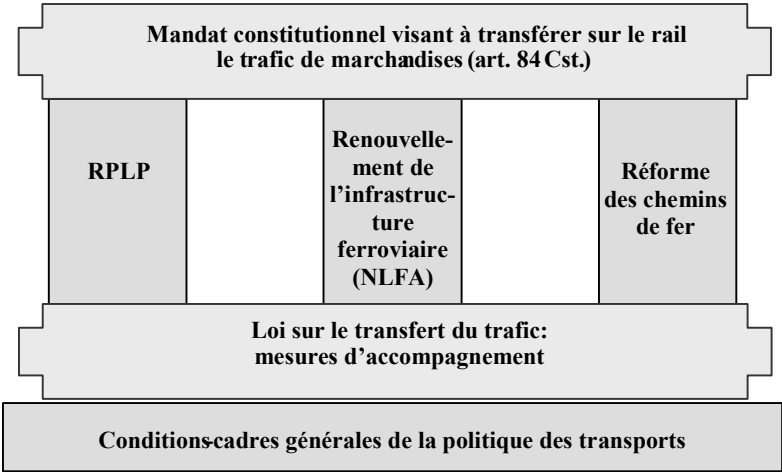
1.4.2 Mesures prises jusqu'ici dans le domaine de la politique du transfert

La conception du transfert formulée dans la loi sur le transfert du trafic est constituée d'une série d'instruments et de mesures de grande portée.

La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), la modernisation de l'infrastructure ferroviaire (notamment la NLFA) et l'ouverture du marché ferroviaire sont les principaux instruments de la politique suisse du transfert. Ils ne sont pas régis dans la loi sur le transfert du trafic et ne doivent pas non plus subir de modifications dans la loi sur le trafic marchandises. Ces instruments ne sont pas encore totalement opérationnels pour le moment. Ils disposent de leurs propres bases légales. Les conditions-cadres générales de la politique des transports telles que la commande et le financement de l'infrastructure ferroviaire, ainsi que les réglementations reposant sur des bases internationales telles que l'accord sur les transports terrestres conclu entre la Suisse et la CE (interdiction de circuler la nuit et limite de poids) soutiennent le processus de transfert.

Pour soutenir efficacement le transfert, le Parlement a décidé des mesures d’accompagnement dans la loi sur le transfert du trafic, qui a une durée limitée. Elles sont décrites qualitativement dans le message approuvant les accords sectoriels entre la Suisse et la CE⁴⁴. Il s’agit *d’incitations à utiliser le rail*, conformes à l’économie de marché. L’accord sur les transports terrestres offre la marge de manœuvre nécessaire aux mesures visant à réaliser cet objectif.

La conception de transfert formulée par la loi sur le transport du trafic est illustrée par la figure ci-dessous:



Les diverses mesures d’accompagnement décidées ont une valeur variable à l’intérieur de la conception de transfert et remplissent des tâches différenciées. Le Conseil fédéral en a décrit l’importance et les effets dans deux rapports sur le transfert⁴⁵. Le tableau suivant donne un aperçu des mesures d’accompagnement mises en œuvre – classées d’après l’importance des mesures:

Instrument/mesure	Description	Importance
Mesures ferroviaires		
Commandes dans le trafic combiné non accompagné (TCNA)	Commande de prestations du trafic combiné non accompagné (TCNA)	Mesure fondamentale du transfert (depuis 2000), représente environ ⅓ du trafic transalpin
Rola Gotthard und Lötschberg-Simplon	Commande de capacités disponibles à court terme dans le trafic ferroviaire	Mesure complémentaire importante pour le transfert des transports liés à la route
Chaussée roulante du St-Gothard et du Loetschberg-Simplon	Commande de capacités de ferroutage disponibles à court terme	Mesures complémentaires importantes pour le transfert des transports liés à la route

⁴⁴ FF 1999 5600 ss

⁴⁵ Rapports du 27 mars 2002 et de novembre 2004 sur le transfert du trafic. Rapports du Conseil fédéral aux commissions parlementaires.

Instrument/mesure	Description	Importance
Capacités de terminaux	Aides aux investissements dans le trafic combiné en Suisse et à l'étranger (terminaux)	Les capacités des terminaux sont indispensables au développement du trafic combiné
Rabais sur les prix des sillons	Amélioration de la compétitivité du transport ferroviaire des marchandises	Mesure d'appoint pour encourager le transport ferroviaire des marchandises en trafic par wagons complets, échéance en 2007
Améliorations de la productivité	Suivi des améliorations de la productivité dans les secteurs de l'infrastructure et des transports	L'augmentation de la productivité du rail est nécessaire pour améliorer la compétitivité
Promotion internationale du transport ferroviaire des marchandises	Amélioration de la qualité et des conditions de compétitivité dans le transport ferroviaire des marchandises	Mesure fondamentale pour améliorer la compétitivité du rail vis-à-vis de la route

Mesures routières

Contrôles du trafic lourd	Garantie du respect des prescriptions pertinentes sur la circulation routière	Mesure routière fondamentale pour améliorer la sécurité de la circulation routière et harmoniser les conditions de concurrence entre le rail et la route
Gestion du trafic	Garantie de la fluidité du trafic routier	Mesure fondamentale en cas de perturbations du trafic
Conditions de travail dans le transport routier	Garantie de conditions de concurrence équitables	Mesures d'accompagnement en vue d'harmoniser les conditions de concurrence entre le rail et la route
Restitution forfaitaire de la RPLP dans les trajets initiaux et terminaux vers les terminaux du TC	Rabais pour la chaîne de transport dans le TC	Mesure d'accompagnement prise en Suisse pour encourager le TC

Ces mesures supplémentaires de contrôle et de promotion, tant routières que ferroviaires, sont financées principalement par l'arrêté fédéral du 28 septembre 1999 sur le plafond de dépenses destiné à encourager le transport ferroviaire des marchandises. Le Parlement l'a mis à disposition pour la période 2000–2010. Cette enveloppe financière totalise 2,85 milliards de francs. Elle comprend les indemnités pour le trafic combiné et les réductions du prix des sillons pour le trafic combiné et le trafic par wagons complets.

Aperçu des fonds fédéraux utilisés pour les mesures d'accompagnement:

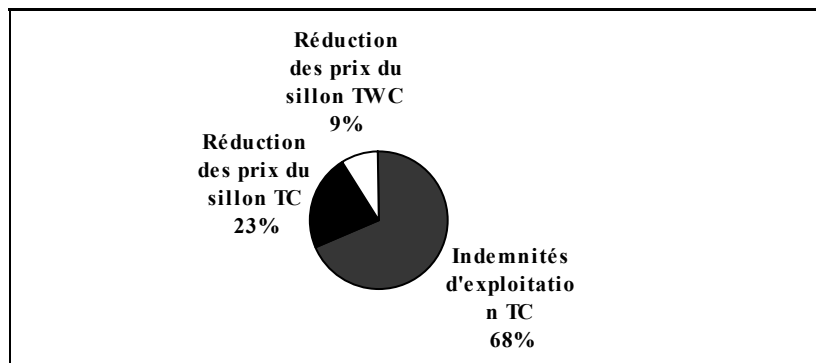
Mesure	Article	Comptes 2000 (mio CHF)	Comptes 2001 (mio CHF)	Comptes 2002 (mio CHF)	Comptes 2003 (mio CHF)	Comptes 2004 (mio CHF)	Comptes 2005 (mio CHF)	Comptes 2006 (mio CHF)	Total 2000–2006 (mio CHF)
Indemnité trafic combiné (commandes TC et réductions du prix des sillons du TC, y compris la chaussée roulante)	802.3600.004	148	182	202	189	203	215	214	1353
Réduction du prix des sillons pour le trafic par wagons complets	802.3600.204	–	67	65	64	66	58	20	340
Contributions d'investissement dans les terminaux	802.4200.202 et 802.4600.402	8	9	25	74	49	12	13	190
Intensification des contrôles des poids lourds	806.3600.007	–	9	19	17	20	17	20	102
Gestion du trafic lourd	806.3600.009	–	–	24	13	29	28	13	114
(Votes de raccordement)	802.4600.401	15	13	15	20	18	20	22	123
Total		171	280	350	377	385	350	302	2222

Après le programme d'allègement budgétaire 03 (économie de 20 mio. de fr.), le plafond de dépenses pour le transfert atteint 2,830 milliards de francs, dont 1,719 milliard a déjà été utilisé à la fin de 2006. Un montant de 1,111 milliard reste encore à disposition d'ici à 2010. Les contributions d'investissement pour les terminaux, les contributions pour la construction de voies de raccordement privées et l'intensification des contrôles des poids lourds ne sont pas comprises dans ce plafond de dépenses.

Selon les planifications actuelles, les fonds fédéraux suivants sont prévus pour les mesures d'accompagnement jusqu'en 2010:

Mesure	Article	Budget 2007 (mio CHF)	Plan financier 2008 (mio CHF)	Plan financier 2009 (mio CHF)	Plan financier 2010 (mio CHF)
Indemnité trafic combiné (commandes TC et réductions du prix des sillons du TC, y compris la chaussée roulante)	A 2310.0214	218	223	227	227
Réduction du prix des sillons pour le trafic par wagons complets	A 2310.0217	20	0	0	0
Contributions d'investissement dans les terminaux	A 4200.0115 et A 4300.0122	40	41	41	41
Intensification des contrôles des poids lourds	A 2310.0230	20	23	25	28
Gestion du trafic lourd	A 2310.0228	20	20	20	20
(Voies de raccordement)	A 4300.0121	21	21	22	22
Total		339	328	335	338

En 2006, 234 millions de l'enveloppe financière ont été employés pour encourager tout le transport ferroviaire des marchandises. Sur ce montant, 20 millions (9 %) ont été utilisés au titre de l'article «réduction du prix des sillons pour le trafic par wagons complets» et 214 millions au titre de l'article «indemnité pour le trafic combiné (indemnités d'exploitation du trafic combiné 68 % et réduction du prix des sillons du trafic combiné 23 %).



1.4.3 Commandes des offres du trafic combiné non accompagné et de la chaussée roulante

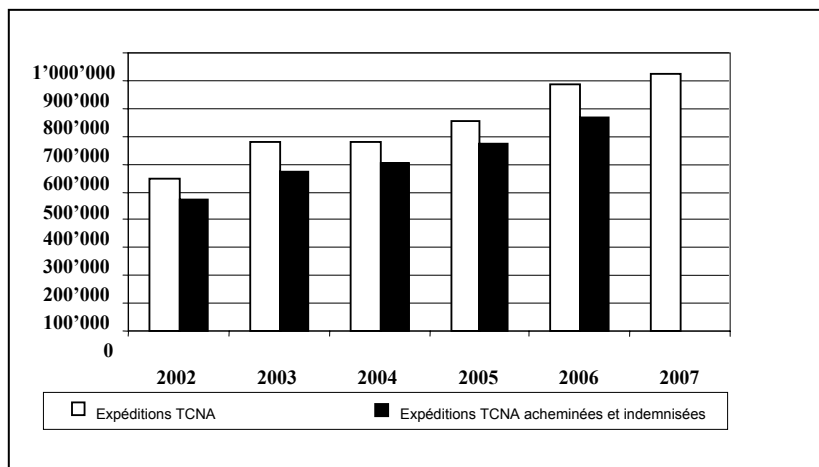
Commandes dans le trafic combiné non accompagné

La majeure partie des fonds sera utilisée pour les commandes et les indemnités dans le trafic combiné non accompagné (TCNA). Depuis l'an 2000, ces subventions sont versées, selon les commandes de trafic, aux opérateurs qui offrent leurs prestations sur le marché et supportent le risque commercial. La Confédération commande chaque fois une offre déterminée de trafic combiné (trains et envois) pour une année. Les opérateurs doivent soumettre un compte planifié des trains qu'ils mettent à disposition et indiquer les coûts non couverts prévus. Tous les paramètres importants (nombre de trains et d'envois, subvention par relation) sont fixés dans une convention⁴⁶. La procédure pour la commande et l'indemnisation a été adaptée aux nouvelles conditions de l'environnement: jusqu'en 2004, le montant des indemnités s'est orienté sur les coûts non couverts attendus par chaque entreprise. Etant donné la disparité des structures de coût et du rendement, des conventions d'offre individuelles ont été conclues avec chaque opérateur. Depuis 2005, les mêmes conditions-cadres s'appliquent à tous les opérateurs du trafic combiné. Des indemnités maximales uniformes sont versées pour chaque envoi transféré, en fonction des zones de départ et d'arrivée. Cela étant, il est possible de continuer à compenser les différences de coût du rail qui subsistent toujours avec la route, tout en créant des structures plus transparentes.

⁴⁶ Par ailleurs, les opérateurs doivent fournir chaque trimestre à la Confédération des données sur la qualité et la ponctualité des envois transportés et des trains mis en circulation.

En 2007, la Confédération commande plus de 1 250 000 million d'envois dans le trafic combiné non accompagné, dont plus de 900 000 dans le trafic transalpin. De ce fait, le nombre des trafics qu'elle encourage a progressé de plus de 50 % par rapport à l'an 2000. Ce volume illustre l'importance de cette mesure pour le transfert, car l'ensemble de ces trafics ne pourrait pas être exploité économiquement sans les mesures de promotion de la Confédération. En 2006, davantage de marchandises ont été acheminées en trafic combiné non accompagné qu'en trafic routier. Les commandes fédérales touchent donc *près de 40 % de tout le trafic des marchandises traversant les Alpes*.

La figure ci-dessous montre l'évolution des envois commandés dans le TCNA traversant les Alpes⁴⁷:



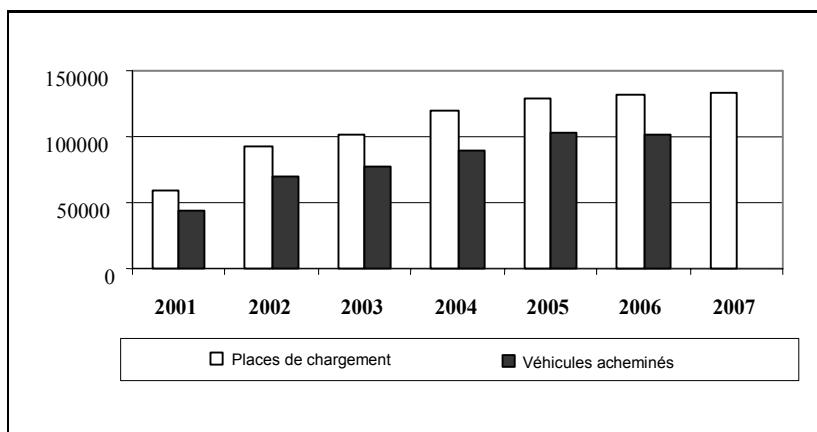
En sus du trafic combiné non accompagné à travers les Alpes, les contributions sont également versées au titre du trafic combiné, dans le trafic intérieur, d'importation et d'exportation, ne traversant pas les Alpes (env. 350 000 envois en 2007). Ces subventions renforcent le système du trafic combiné en tant que mode de transport intramodale et déleste les routes suisses, puisque d'importants flux de trafic se déroulent sur le rail et non sur la route. La promotion permet d'effectuer des transports ferroviaires depuis les ports maritimes et intérieurs ainsi que depuis les autres centres économiques jusqu'à la voie de raccordement de l'expéditeur ou jusqu'aux terminaux en Suisse.

⁴⁷ Il y a une différence entre les envois commandés par la Confédération et les envois effectivement acheminés et indemnisés. En effet, les conventions d'indemnisation entre la Confédération et les opérateurs du TC sont conclues sur la base de tonnages planifiés. L'évolution actuelle du marché et les risques commerciaux existants ont pour effet qu'il n'est pas possible d'écouler tous les trafics comme prévu.

Commande des offres de la chaussée roulante du St-Gothard et du Loetschberg-Simplon

Sur divers itinéraires de transit, la chaussée roulante (CR) achemine les camions par le rail, contribuant ainsi au transfert et au respect de l'environnement. La Confédération commande les prestations et finance tous les coûts non couverts planifiés. On applique ici les mêmes taux d'indemnisation que pour le trafic combiné non accompagné, mais on tient compte des conditions de production particulières de la CR. En 2006, le chiffre des véhicules transportés en chaussée roulante a atteint 102 000 véhicules routiers lourds et a plus que doublé depuis 2001. En 2007, 133 000 places de chargement sont offertes sur l'axe Loetschberg-Simplon et sur celui du St-Gothard.

La figure suivante montre l'évolution des places de chargement et des camions effectivement transportés sur les diverses relations de la chaussée roulante à travers la Suisse:



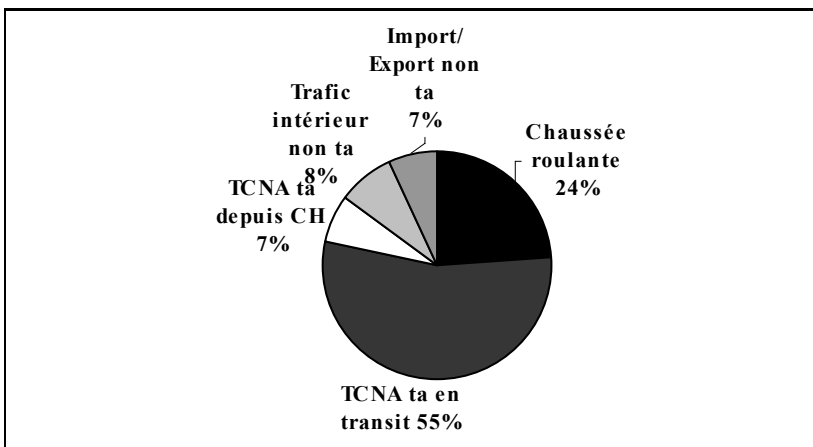
Evolution des indemnités pour le trafic combiné

Les taux d'indemnité pour le TCNA et la CR sont réduits chaque année en fonction du gain de productivité du transport ferroviaire des marchandises et de la hausse escomptée du trafic. Outre les trafics à travers les Alpes, les trafics d'importation et d'exportation ainsi que les trafics intérieurs en TCNA profitent dans une moindre mesure des indemnités d'exploitation, mais les taux maximaux d'indemnisation sont nettement plus faibles pour ces trafics.

La figure ci-après montre, avec l'exemple de l'année 2006, comment les fonds employés pour les indemnités d'exploitation du TC (au total 160 millions de francs sans les subventions pour les prix des sillons du TC) se répartissent entre les diverses relations de transport⁴⁸. On fait une distinction entre la chaussée roulante, le

⁴⁸ Les indemnités versées pour tous les types de transport du trafic combiné proviennent de l'article «indemnisation du trafic combiné» A 2310.0214.

TCNA alpin (ta) en transit à travers la Suisse, le TCNA alpin de la Suisse au Tessin ou vers l'Italie, le trafic intérieur ne traversant pas les Alpes et le trafic d'importation et d'exportation ne traversant pas les Alpes en direction ou en provenance de la Suisse⁴⁹.



Les gains de productivité et les améliorations de la qualité du trafic combiné ont permis de réduire continuellement les subventions par envoi transporté depuis que la promotion du trafic combiné a été élargie en 2001. Ainsi, en 2006, le niveau des indemnités pour chaque envoi ne représentait plus que 70 % du montant versé en 2002. Cette évolution concerne de la même manière le TCNA et la chaussée roulante. Cette politique, qui vise à diminuer progressivement les indemnités, doit se poursuivre ces prochaines années en fonction des gains de productivité réalisables, sans porter atteinte au potentiel de croissance du marché.

1.4.4 Rabais sur les prix du sillon

La Confédération réduit, de manière non discriminatoire, les prix des sillons de tout le trafic marchandises, afin d'améliorer la compétitivité du rail. Pour le trafic combiné, la subvention couvre les deux tiers des coûts d'infrastructure liés à l'entretien (prix minimal) et toute la contribution de couverture. Dans le trafic par wagons complets, les subventions ne couvrent que la contribution de couverture et devront être réduites progressivement d'ici à 2008 (perception du montant intégral de la RPLP). Les bénéficiaires des subventions sont les opérateurs d'infrastructure qui facturent un prix d'utilisation plus faible aux entreprises de transport ferroviaires.

⁴⁹ Etant donné qu'ils délestent le réseau routier suisse, les envois du trafic combiné qui sont transportés de/vers Bâle via la navigation rhénane bénéficient d'indemnités pour le trajet initial et final sur le rail. S'il s'agit d'envois qui poursuivent leurs parcours ferroviaires à travers les Alpes, ils bénéficient des mêmes indemnités que les envois qui traversent les Alpes à partir de la Suisse.

1.4.5 Capacité des terminaux

La Confédération participe aux coûts de construction des nouveaux terminaux de transbordement pour le trafic combiné en Suisse et à l'étranger. Elle agit ainsi pour créer les conditions d'une nouvelle croissance du TCNA et éliminer les goulets d'étranglement. Les exploitants des terminaux demandent les contributions en présentant une requête de co-financement. Le projet est ensuite vérifié quant à sa valeur de promotion selon des critères clairs (analyse coûts-bénéfices, contrôle du besoin, effet de transfert dans le trafic à travers les Alpes, long terme, possibilité de développement).

Ces dernières années, la Confédération a soutenu financièrement les diverses constructions et aménagements de terminaux. L'accent est mis sur les projets le long de l'axe nord-sud. Au cours de dernières années, les subventions fédérales ont servi à créer des capacités pour transborder 750 000 envois supplémentaires par année. Les installations subventionnées se trouvent surtout à Bâle (ports rhénans) et sur le Plateau suisse (p.ex. Wiler, Birr), ainsi qu'au sud des Alpes, au Piémont (Domodossola) et dans la région de Milan (p.ex. Busto Arsizio, Gallarate, Melzo).

1.4.6 Intensification des contrôles du trafic lourd et conditions de travail dans le transport routier

Les prescriptions sur la circulation routière (notamment les temps de conduite et de repos, le poids et la vitesse maximaux) sont appliquées de manière plus systématique dans le cadre des contrôles du trafic lourd. Par la même occasion, on garantit le respect des conditions de travail dans le transport routier. Les cantons ont donc augmenté nettement leurs contrôles sur la route et dans les entreprises. Cette activité supplémentaire fait l'objet de conventions fédérales avec 23 cantons. Par ailleurs, un réseau de 13 centres de contrôle (prévision) sera mis en place dans tout le pays. D'ici à 2007, cinq centres seront construits en priorité. L'intensification des contrôles fournira dès lors une contribution importante à la sécurité routière.

Selon les indications des cantons ayant conclu une convention de prestations avec la Confédération, le nombre des camions contrôlés en 2005 totalisait plus de 100 000 unités, dont 57 % immatriculés en Suisse et 42 % à l'étranger. Dans l'ensemble, 22 600 véhicules ont été verbalisés pour divers motifs: non-respect des exigences techniques, infractions aux dispositions sur les poids ou non-respect des prescriptions sur la durée du travail et du repos (OTR) pour ne citer que les plus importants. Du point de vue purement statistique, 37 % des camions circulant en Suisse ont été contrôlés lors des vérifications des poids lourds. Depuis que ces contrôles ont été intensifiés en 2001, il a été possible d'augmenter de plus de 52,5 % le nombre des véhicules contrôlés⁵⁰.

S'agissant des conditions de travail dans le transport routier, les réglementations ad hoc de l'UE (harmonisation de certaines prescriptions sociales, travail du personnel roulant employé dans le transport routier international, admission comme entreprise de transport routier) ont été reprises dans le droit suisse au titre de l'application de l'accord sur les transports terrestres.

⁵⁰ Cf. aussi la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Leuenberger Ernst «Contrôles des poids lourds pour des routes plus sûres. Résultats», affaire n° 06.3277.

1.4.7 Gestion du trafic

Le Conseil fédéral est habilité à ordonner dans certains cas des mesures de gestion du trafic routier des marchandises. Le système du compte-gouttes et l'instrument complémentaire de la «phase rouge» sont des mesures de gestion importantes qui permettent de garantir la sécurité sur les principales routes de transit à travers les Alpes. D'autres mesures de gestion du trafic lourd sur l'axe nord-sud sont en cours d'élaboration.

1.4.8 Remboursement forfaitaire de la RPLP pour les trajets initiaux et finaux vers les terminaux du trafic combiné

Depuis le 1^{er} janvier 2001, le trafic lourd bénéficie d'un remboursement de la RPLP pour les trajets initiaux et finaux en TC (transports de et vers les terminaux de chargement). L'indemnité est forfaitaire et ne dépend pas du kilométrage effectivement parcouru. Cela étant, elle favorise les brefs trajets de et vers les terminaux.

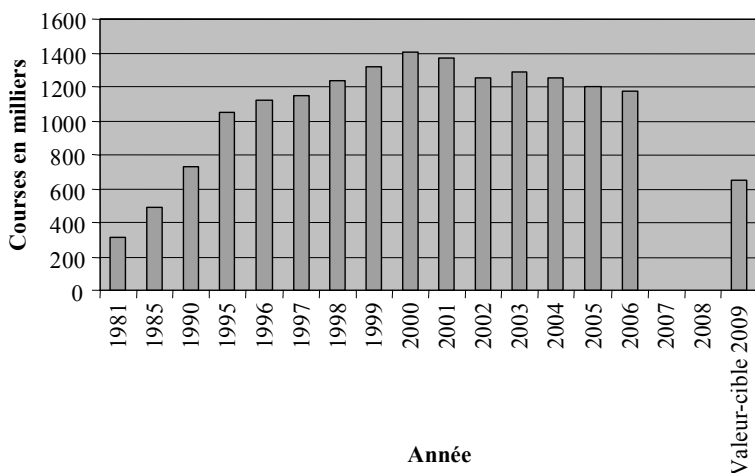
1.4.9 Evolution des transports dans le cadre de la politique du transfert

Evolution du nombre des courses jusqu'en 2006

Entre 1981, date d'ouverture du tunnel routier du St-Gothard, et l'an 2000, le nombre des véhicules utilitaires lourds traversant les Alpes a quasiment sextuplé. L'analyse détaillée de la période consécutive à l'introduction de la RPLP et aux mesures d'accompagnement montre l'évolution suivante: en 2000, 1,404 million de courses de véhicules lourds a été enregistré, il y en avait 1,371 million en 2001, 1,250 million en 2002 et 1,292 million en 2003. En 2004, le nombre des véhicules est passé à 1,255 million, à 1,204 million en 2005 et à 1,180 millions en 2006, soit une diminution de 16 % par rapport à l'année de référence (2000).

Le graphique qui suit montre l'évolution du trafic sur les passages alpins entre 1981 (ouverture du tunnel routier du St-Gothard) et 2006 et la valeur-cible en 2009.

Evolution du nombre des courses marchandises à travers les Alpes

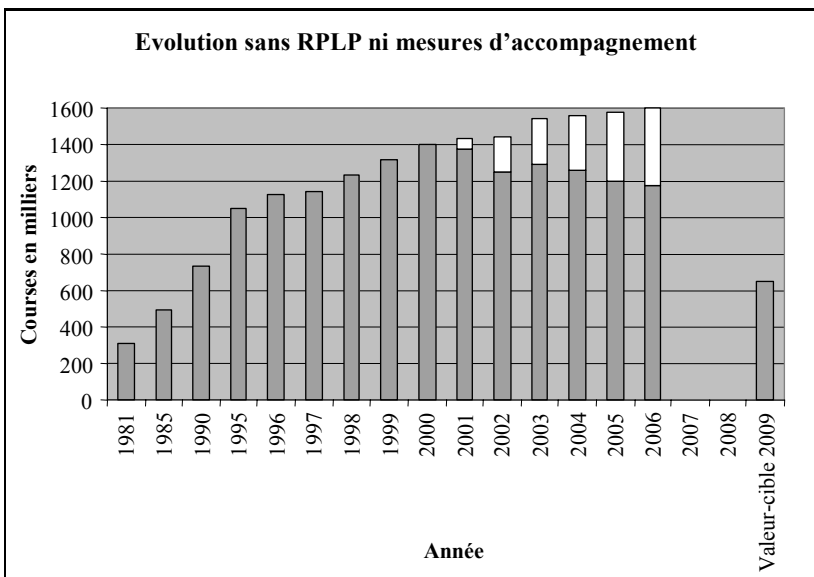


Une baisse a été enregistrée en 2002, suite à l'accident dans le tunnel routier du St-Gothard et au régime (à sens unique) introduit en vue de gérer le trafic au St-Gothard et au San Bernardino.

La diminution qui s'est produite les années suivantes est, en revanche, imputable essentiellement aux facteurs suivants:

- la RPLP (1^{er} et 2^e échelons), liée à l'augmentation du poids à 34, puis à 40 tonnes;
- le processus de libéralisation du transport ferroviaire des marchandises, amorcé par la réforme des chemins de fer;
- les mesures d'accompagnement, notamment la commande et la promotion d'offres du trafic combiné accompagné ou non;
- les facteurs non influençables ou influençables dans une mesure limitée, tels que la politique des transports des pays limitrophes et l'évolution générale de l'économie le long des axes et dans les régions d'origine et de destination des trafics. Notons ici que le volume du trafic marchandises transalpin écoulé depuis l'année de référence 2000 a fortement augmenté dans son ensemble, mais que cette croissance ne s'est pas traduite au niveau du nombre des courses de camions.

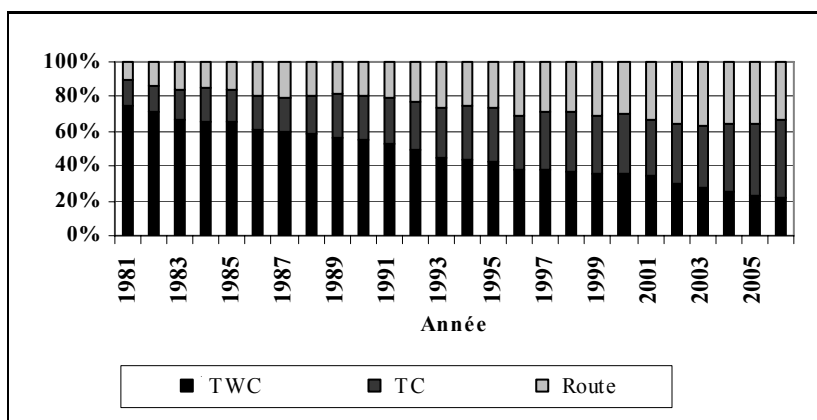
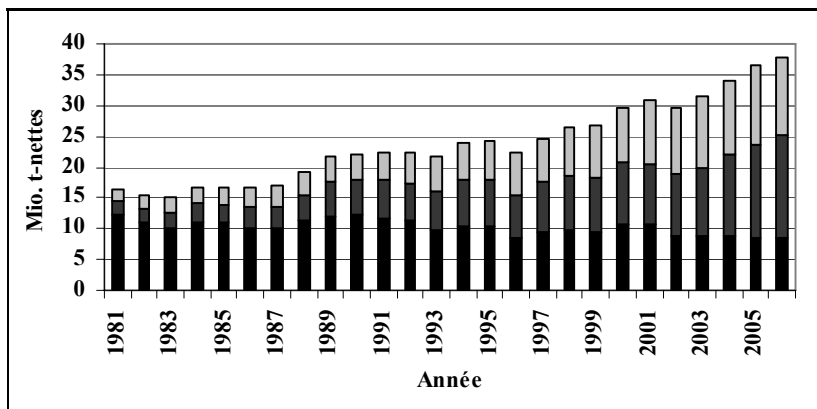
Une étude effectuée au sujet de l'effet des instruments et mesures appliqués avec l'accord sur les transports terrestres et la loi sur le transfert du trafic a conduit au résultat suivant: si aucune mesure n'avait été prise, il faudrait s'attendre aujourd'hui à un volume de trafic lourd transalpin correspondant à 1,55–1,65 million de camions. Par rapport à ces pronostics, on note aujourd'hui déjà une différence de 300 000 à 400 000 courses. Le graphique suivant esquisse l'évolution qui aurait eu lieu sans le changement de régime des transports:



Pour illustrer l'évolution sur la route et sur le rail, il est judicieux non seulement d'examiner le nombre des courses, mais aussi de considérer les tonnages des marchandises transportées à travers les Alpes (en tonnes nettes) et la répartition modale qui en découle.

L'évolution des tonnages dans le transport des marchandises à travers les Alpes met en évidence plus du doublement du tonnage global des marchandises entre 1981 (ouverture du tunnel routier du St-Gothard) et 2006. Depuis l'an 2000, c'est-à-dire depuis le début de l'application de la politique de transfert, les tonnages à travers les Alpes ont passé de 29,6 millions de tonnes à 38,1 millions, soit une hausse de 29 %. Comme nous l'avons indiqué, le nombre des courses a toutefois baissé de 16 %.

Une grande partie de cette croissance a été prise en charge par la route, étant donné qu'en 2006, les poids lourds ont acheminé 43 % de marchandises supplémentaires par rapport à l'an 2000 et 750 % par rapport à 1981. Durant ces périodes, le transport ferroviaire des marchandises a aussi amélioré ses performances. En 2006, il a acheminé à travers les Alpes 22 % de marchandises supplémentaires par rapport à l'an 2000, soit une hausse de 72 % comparativement à 1981.



Au cours de ces dernières années, la répartition modale, pourcentage des modes de transport en termes de tonnage, n'a cessé d'évoluer en faveur de la route. La tendance, constatée depuis 1980, suivant laquelle la route ne cesse de perdre des parts de marché au détriment du rail, s'est d'abord ralentie depuis 2001. En 2004, le rail a, pour la première fois depuis une longue période, gagné à nouveau des parts de marché. Cette part du marché a été stabilisée en 2005. En 2006, le rail a encore gagné un pour-cent, de sorte que sa part atteint actuellement 66 %.

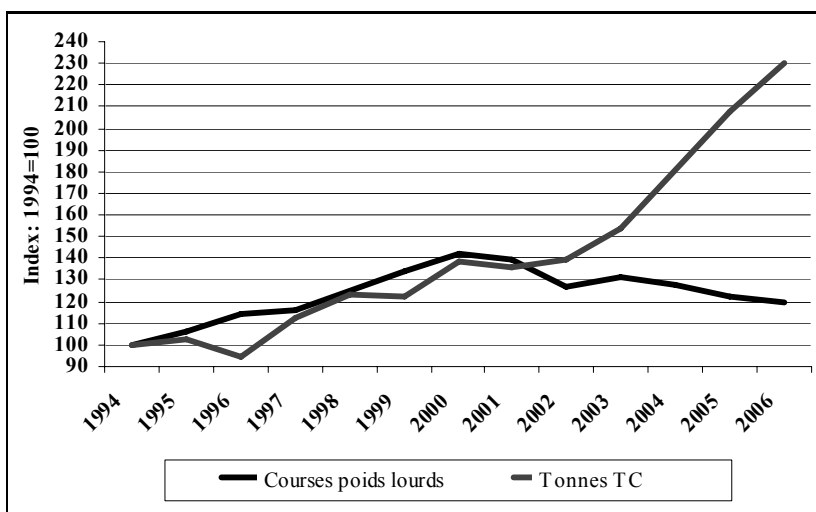
Dans le cadre du mode ferroviaire, on constate un net passage du trafic «conventionnel» par wagons complets vers le trafic combiné. Selon une tendance qui s'est manifestée depuis de nombreuses années (modification de la structure de production dans les pays de l'Europe de l'Ouest), les marchandises lourdes (pierres, terre, minerais, combustibles d'origine minérale) perdent de plus en plus d'importance dans tout le secteur des transports. En revanche, la part des marchandises légères (surtout les produits fabriqués ou semi-fabriqués) est en progression. A ce jour, la majeure partie du transport des marchandises lourdes convient uniquement au rail. En tant que forme du trafic ferroviaire qui sert effectivement à transporter les marchandises transférées à partir de la route, le trafic combiné, accompagné ou non, est

celui qui entre le mieux en ligne de compte en raison des conditions de production. C'est pour ces raisons que le renforcement du trafic combiné dans le cadre des mesures d'accompagnement constitue l'une de mesures les plus efficaces pour soutenir le processus de transfert.

Au premier abord, l'évolution de la répartition modale ne permet pas de reconnaître l'effet univoque de la politique de transfert. Cette impression est trompeuse: l'effet observé, à savoir qu'un nombre plus faible de courses transalpines permet d'écouler un plus grand tonnage par la route, est la conséquence, souhaitée, des instruments de la RPLP prévus par l'accord sur les transports terrestres et de l'augmentation progressive de la limite de poids. Les améliorations de l'efficacité rendues possible par ces instruments sont voulus et ciblés dans le cadre du processus de transfert.

L'évolution de la répartition modale montre en revanche qu'à la suite des mesures prises, le rail est à même d'écouler une grande partie de la croissance des tonnages.

Si l'on compare la croissance indexée du nombre de véhicules routiers lourds traversant les Alpes avec celle du trafic combiné transalpin, on obtient le graphique suivant:



Evolution dans le trafic étranger à travers les Alpes jusqu'en 2005

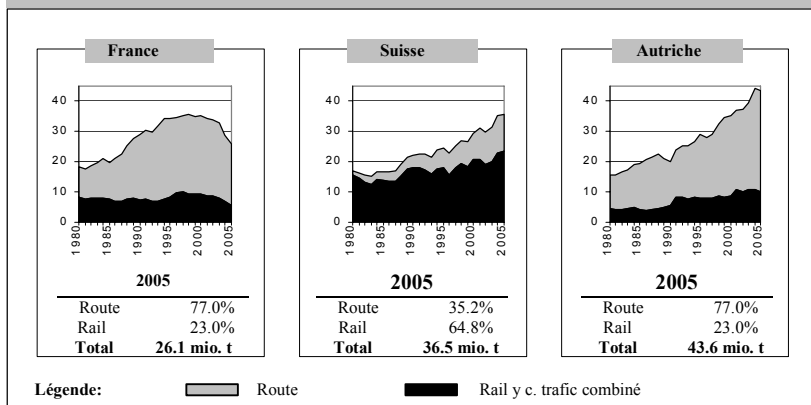
En comparaison internationale, on constate une forte croissance du trafic marchandises à travers les Alpes. A la différence de l'Autriche et de la France, la Suisse enregistre une part très élevée du rail dans ce trafic. Cette évolution en Suisse résulte nettement des mesures prises.

A la fin de 2005, l'évolution se présentait comme suit⁵¹:

⁵¹ Cf. Office fédéral des transports: Alpinfo 2005. Transports marchandises transalpines par la route et par le rail. Les données pour 2006 ne sont pas encore disponibles.

Trafic marchandises à travers les Alpes 1980-2005

Mont-Cenis / Fréjus - Brenner millions de tonnes/année (nettes)



En 2005, 106,3 millions de tonnes ont été acheminés par rail et par route à travers l'Arc alpin interne. Par rapport aux 50,7 millions de tonnes écoulés en 1980, cela correspond à plus du double du trafic enregistré au cours des 25 dernières années.

Sur l'Arc alpin interne, la part du rail dans tout le trafic marchandises à travers les Alpes était de 37,2 % en 2004. Elle était de 23 % en France, de 64,8 % en Suisse et de 23 % en Autriche. La part du transit dans tout le trafic à travers les Alpes atteint 68,6 %. La part correspondante est de 21,8 % en France, de 78,7 % en Suisse et de 88,1 % en Autriche. En 2003, la part du rail dans le trafic de transit empruntant les passages alpins était de 71,5 % pour la Suisse, de 8,8 pour cent pour la France et de 23,3 % pour l'Autriche.

Evolution des transports attendue entre 2007 et 2020

Il n'est pas possible de prédire exactement le futur volume de trafic des passages alpins, toute prévision étant entachée d'une certaine incertitude. De la même manière, il n'est guère possible de déterminer les effets quantitatifs précis des diverses mesures appliquées en faveur du transfert.

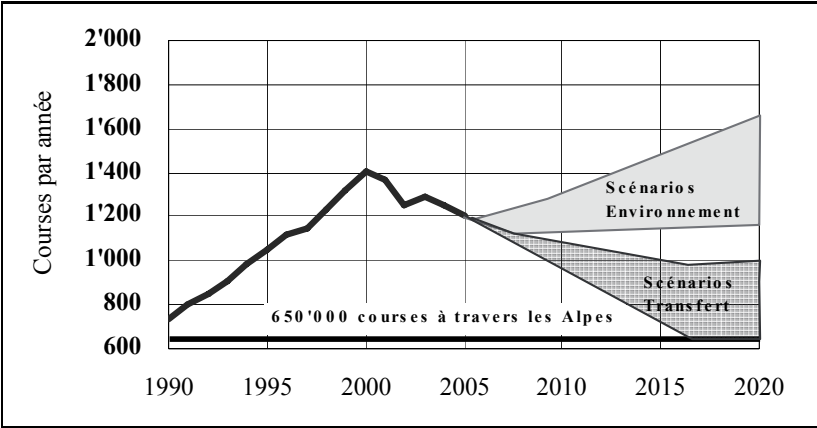
L'estimation (modèle) de l'évolution générale du trafic routier et ferroviaire des marchandises à travers les Alpes, ainsi que l'effet spécifique des diverses mesures de transfert (promotion financière, gains de productivité) montrent d'ici à 2017 (ouverture du tunnel de base du St-Gothard) une évolution correspondant au tableau ci-après. Cette évolution repose sur les pronostics actuels du DETEC pour l'évolution du trafic marchandises jusqu'en 2030 et tire de ces perspectives des conclusions spécifiques pour le trafic marchandises à travers les Alpes dans le cadre de divers scénarios économiques et de transfert. Il s'agit en l'occurrence de plages à l'intérieur desquelles l'évolution du tonnage transalpin est prévisible.

L'évolution succincte du tonnage peut être prévue dans des scénarios. Le plus pessimiste est fondé sur un scénario «stagnation et faiblesse du rail» dans lequel les chemins de fer ne réussissent pas à s'imposer en Europe. Le plus optimiste table sur un scénario de transfert qui se caractérise par des évolutions économiques favorables

et des mesures supplémentaires (prises assez tôt) jusqu’à l’ouverture du tunnel de base du St-Gothard (p.ex. introduction de la Bourse du transit alpin). Les variations suivantes sont donc possibles:

Année	Total mio. t.	Répartition modale rail
2006	38,1	65 %
2010	39,0–41,9	57–70 %
2018	44,9–49,3	59–78 %
2020	47,5–53,6	59–79 %

Les tonnages prévus laissent entrevoir l’évolution suivante du nombre des courses de camions à travers les Alpes, les variations des prévisions étant indiquées:



En déterminant le nombre de courses, on a tablé, dans chaque scénario, sur la poursuite des mesures actuelles du transfert. Dans le graphique, la limite supérieure absolue de l’évolution des trajets représente la limite supérieure de la fourchette des scénarios économiques. D’autre part, l’illustration de divers scénarios de transit permet de montrer aussi l’application de nouvelles mesures et leurs répercussions sur le nombre des courses. La limite inférieure absolue correspond à la limite inférieure de la fourchette des scénarios de transfert.

Du point de vue qualitatif, on peut s’attendre à l’évolution suivante liée aux scénarios économiques. En 2007, le nombre des véhicules stagnera probablement. Une autre baisse est attendue en 2008 avec la perception du montant intégral de la RPLP. La mise en service des tunnels de base du Loetschberg et du St-Gothard aura une influence positive sur le transfert, de même que les gains de productivité escomptés en parallèle dans le transport ferroviaire des marchandises. Cela entraînera une nouvelle réduction du nombre des courses en 2008 et en 2017/2018. Les mesures supplémentaires de contrôle et de promotion dans le cadre de la politique de transfert auront un effet de soutien. Mais le trafic continuera d’augmenter. Les taux de croissance du trafic routier découlent de la croissance générale de l’économie et varient

selon le scénario économique considéré. Si aucune mesure supplémentaire n'est prise, la tendance à la croissance du trafic continuera à moyen et à long terme. Une partie de la croissance générale du trafic routier pourra être transférée sur le rail si l'on maintient les mesures d'accompagnement actuelles et si l'on utilise les fonds prévus à cet effet. Cela n'est toutefois pas possible de manière illimitée. Dans les années où il n'y aura pas d'effet spécial dû à la RPLP ou à la productivité, il faut s'attendre à une forte progression de la route. Si les mesures de transfert déjà appliquées étaient supprimées, il faudrait s'attendre à ce que le nombre des courses dépasse déjà 1,4 million en 2009.

L'évolution décrite ci-dessus peut encore être influencée par l'utilisation de divers instruments de transfert (scénarios de transfert). Ces scénarios sont des scénarios d'objectifs pour lesquels on peut appliquer des mesures supplémentaires par rapport à aujourd'hui. La date d'introduction de nouveaux instruments dépend toutefois directement de la coordination internationale des nouvelles mesures et de leur degré d'acceptation sur le plan de la politique intérieure (cf. à ce sujet en détail le chap. 1.5.6).

Nombre probable des courses d'ici à 2009

L'évolution des transports montre que selon les connaissances actuelles, l'objectif de 650 000 courses à travers les Alpes ne pourra pas être atteint en 2009 *sans prendre de mesures supplémentaires*.

Dans le message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE⁵², on a misé sur l'évolution du trafic lourd transalpin telle qu'elle est représentée dans le tableau suivant (deuxième et troisième colonnes de gauche). L'objectif de 650 000 courses représentait la valeur minimale dans le scénario où la Communauté européenne encourage davantage le transport ferroviaire des marchandises et introduit aussi des mesures routières telles que des redevances proportionnelles à la distance. Comme on le sait, cela n'est pas intervenu dans la mesure souhaitée. Les estimations actualisées (en fonction des scénarios économiques) figurent dans la colonne de droite du tableau:

Année	Nombre hypothétique de courses routières avec l'accord sur les transports terrestres selon le message sur les accords sectoriels	Trafic routier résiduel des marchandises à travers les Alpes avec la réforme des chemins de fer, la modernisation du rail et les mesures d'accompagnement selon le message sur les accords sectoriels	Trafic routier résiduel des marchandises avec la RPLP, l'augmentation des limites, la réforme des chemins de fer, la modernisation du rail et les mesures d'accompagnement selon l'estimation de 2005 (estimation selon modèle)
2004	1 650 000–1 850 000	1 200 000–1 550 000	1 255 000 (effectif)
2005	1 300 000–1 500 000	700 000–1 050 000	1 204 000 (effectif)
2006			1 180 000 (effectif)
ab 2008	1 400 000–1 600 000	650 000– 950 000	1 000 000–1 300 000

1.4.10

Evaluation de l'évolution du processus de transfert

Les raisons suivantes sont déterminantes pour l'évaluation actualisée de l'évolution. Celle-ci montre que l'objectif de 650 000 courses ne pourra pas être atteint d'ici à 2009.

Rapport entre les prix de la route et du rail

Atteindre l'objectif de la loi sur le transfert du trafic, soit 650 000 courses transalpines au plus tard deux ans après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg, est à n'en pas douter un objectif extrêmement ambitieux. Telle qu'elle a été décidée lors des débats parlementaires sur la loi concernant le transfert du trafic, l'anticipation de la réalisation de l'objectif – à l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg au lieu de celle du tunnel de base du St-Gothard – ne s'est pas révélée réaliste. Etant donné l'évolution internationale, l'effet d'orientation du rapport entre les prix de la route et du rail, rapport modifié avec l'accord sur les transports terrestres et la loi sur le transfert du trafic, n'est pas suffisant pour obtenir le transfert correspondant à l'objectif. La correction prévue du rapport de prix, envisagé globalement, par des augmentations de prix sur la route (RPLP) et de baisses sur le rail (mesures d'accompagnement et améliorations de la productivité) est trop faible pour la période déterminante.

Augmentation de la fiscalité routière suite à la RPLP

La RPLP est perçue proportionnellement au poids global admis, en fonction des kilomètres parcourus et selon les types d'émission EURO des véhicules utilitaires. La redevance a donc pour effet, sur tout le territoire, un relèvement général des coûts de transport. Le trafic à travers les Alpes est renchéri proportionnellement à l'ensemble du transport routier des marchandises. La RPLP ne se concentre donc pas uniquement sur le trafic à travers les Alpes.

La baisse du nombre des courses de camions à travers les Alpes, qui a commencé avec la perception de la RPLP, montre en général que la RPLP agit comme un instrument fondamental du transfert. En principe, on constate que les augmentations de prix entraînés par la RPLP et qui auront encore lieu ne suffiront pas à provoquer l'effet quantitatif nécessaire pour le trafic à travers les Alpes. S'agissant des transports internationaux à longues distances, la RPLP constitue toujours uniquement une très petite partie des coûts. En même temps, l'ouverture grandissante du marché international du trafic routier des marchandises ainsi que la concurrence accrue ont plutôt fait baisser les autres coûts des transports routiers (notamment les coûts du personnel).

Comme la RPLP est calculée sur le poids global admissible et non sur le poids transporté effectivement, les transporteurs sont incités à charger leurs véhicules le plus possible. Le gain de productivité ainsi obtenu est encore nettement renforcé par l'augmentation du poids de 28 à 34 tonnes et, depuis 2005, à 40 tonnes. L'évolution montre que ces gains sont réalisés entièrement par les camionneurs et qu'ils se traduisent dès lors par une réduction du nombre des courses.

L'augmentation des taux de la RPLP au-delà de la mesure annoncée et qui pourrait provoquer la baisse de courses transalpines dans la mesure désirée n'est pas compatible avec les accords internationaux conclus par la Suisse, notamment l'accord sur les transports terrestres signés avec l'UE. De plus, une telle augmentation toucherait aussi le trafic qui ne traverse pas les Alpes. La marge de manœuvre disponible lors

de la hausse des redevances d'utilisation des routes ne pourrait être épuisée qu'en accord avec l'UE. Par ailleurs, on peut se demander si une nouvelle hausse globale des redevances est compatible avec les exigences de l'économie et si elle serait acceptée par les partis.

Durabilité du transfert et effet retardé des instruments choisis

Vu l'accord sur les transports terrestres, le trafic combiné a été globalement encouragé dans le cadre des mesures d'accompagnement. Cette promotion vise à accélérer la croissance et à augmenter la capacité du marché pour le trafic combiné, ce qui permet le transfert de tonnages sur le rail. Aux fins d'un transfert durable, le trafic combiné non accompagné a été mis en valeur en tant qu'élément ferroviaire du transfert, alors que le trafic combiné accompagné (chaussée roulante) doit être considérée comme une offre complémentaire. Le trafic combiné non accompagné sert à acheminer les marchandises qui peuvent être transportées sur de longues distances tant par le rail que par la route. Pour la distribution fine, le transport routier est toutefois indispensable. En revanche, le trafic combiné accompagné est, du point de vue logistique, un transport routier. En tant que transport ferroviaire, il est beaucoup moins productif que le trafic combiné non accompagné. Les transports de la chaussée roulante devraient donc se limiter aux produits qui lui conviennent spécifiquement, pour lesquels le transport routier est plus favorable en tous les cas en raison de la faible taille des lots ou de la courte durée de livraison. Dans la perspective du transfert, le TCNA est la forme de transport la plus durable, parce qu'il permet une modification cohérente de la chaîne de transport chez les expéditeurs et que la route passe au second rang en tant qu'option supplémentaire pour le transport sur de longues distances. Si l'offre de la chaussée roulante est développée globalement, le transport purement routier restera une option de même valeur. Elle ne sera choisie que si la chaussée roulante obtient de meilleurs résultats sur le plan de la qualité et des prix. Le mode de production des expéditeurs continue ensuite de reposer sur les processus logistiques du transport routier des marchandises. L'utilisation de la chaussée roulante dépend donc nécessairement du maintien des conditions-cadres routières (RPLP, interdiction de circuler la nuit), ainsi que de la promotion financière de l'offre ferroviaire.

Pour que le transfert ait lieu durablement et sur la plus grande partie du parcours, il faut que toute la chaîne de la valeur ajoutée, de la zone de provenance à la zone de destination, ait une meilleure productivité. Ces évolutions nécessitent cependant une plus longue période et ne seront pas terminées avant 2009. Les points suivants illustrent cette évolution.

Restructuration de la logistique

Pour que le trafic routier lourd passe durablement de la route au rail, il faut que les processus logistiques et de transport, notamment des expéditeurs, soient restructurés à long terme. Une période de neuf ans (2000–2009) est trop courte pour qu'une telle réorientation puisse avoir lieu. Elle ne tient compte ni de l'horizon temporel pour les plans des entreprises à moyen terme, ni de la durée de vie des installations et des véhicules. Les entreprises directement et indirectement touchées par la politique de transfert seront partiellement impliquées jusqu'en 2009 dans un changement de mode de transport, mais elles ne pourront pas le terminer complètement.

Exigences accrues des expéditeurs

Une restructuration de la logistique a lieu à l'heure actuelle. Afin de répondre aux nouveaux besoins de la demande et d'épuiser les potentiels de productivité et d'économie, des réseaux de transitaires se sont formés pour optimiser le déroulement des transports groupés et de la distribution. La nouvelle demande de transport résulte d'une division spatiale toujours plus forte du travail, de distances de transport toujours plus longues et de tonnages toujours plus petits destinés aux divers destinataires. L'importance croissante des concepts de production rationalisés (p.ex. transports en flux tendus) requiert des processus de transport irréprochables et fiables. La combinaison de fournitures parallèlement à la production et le manque d'entrepôts de réception augmentent donc le nombre de courses.

Au cours de ces dernières années, ces nouvelles exigences ont été satisfaites principalement par les transitaires, qui favorisent la route. Cette approche s'impose, parce qu'au début et à la fin de la chaîne de transport, lors de la distribution fine, il est souvent impossible de renoncer à la route. C'est pourquoi le transfert vers le rail a davantage besoin d'une chaîne de transport intermodale. Dans ce cadre, le rail doit répondre aux nouvelles exigences de la demande, au moins durant le parcours principal et aux interfaces avec les nouveaux modes de transport. Le rail ne pourra participer à la croissance des tonnages et reprendre des marchandises de la route que s'il peut satisfaire aux exigences des expéditeurs en matière de planification et de ponctualité. La restructuration du secteur ferroviaire quant à ces exigences n'est – de loin – pas encore terminée, comme le montrent les processus de consolidation et le développement de nouveaux modèles d'affaires dans le marché du transport ferroviaire des marchandises.

Promotion financière et exigences qualitatives

Le soutien du transfert grâce à la promotion du rail peut faciliter et accélérer le transfert, mais il ne saurait le réaliser complètement. La prise en compte des besoins de la demande n'aura lieu que si les entreprises du transport ferroviaire des marchandises sont exposées à une pression qualitative. Le subventionnement peut, certes, influencer le prix relatif entre la route et le rail en faveur de ce dernier, mais une aide financière ne peut faire disparaître les défauts et les déficits de qualité dans les processus de production. Cela étant, les réserves concernant le passage au rail subsistent au niveau des expéditeurs.

Ces remarques montrent qu'une augmentation des fonds jusqu'en 2009 (p.ex. à travers la hausse des enveloppes financières et des rubriques individuelles) n'accélérerait pas le transfert de manière efficace. Du point de vue temporel, la restructuration indispensable du secteur logistique et les améliorations de qualité dans les processus de production du rail constituent les facteurs déterminants pour la réalisation des objectifs. Dans ces conditions, les avantages supplémentaires liés à une injection de fonds supplémentaires ne seraient pas optimaux, car le transfert de nouveaux trafics par rapport aux trafics déjà transférés entraînerait des coûts tout à fait disproportionnés.

Développement du marché du trafic combiné

Dans le cadre du projet de transfert, tel qu'il a été conçu jusqu'ici, le trafic combiné joue un rôle primordial. L'essentiel du processus de transfert repose sur le changement en faveur des chaînes de transport intermodales, qui répondent aux exigences

accrues des chargeurs sur le plan de la qualité des prestations. Par conséquent, la majeure partie des moyens financiers prévus pour le transfert est vouée à la promotion du trafic combiné.

Les taux de croissances élevés des envois transalpins effectués en trafic combiné montrent que le soutien financier de ce trafic a réussi à renforcer ce marché du segment transalpin. Entre 2001 et 2006, le nombre des envois en TCNA a augmenté de plus de 70 %. Durant la même période, le nombre des places de chargement de la chaussée roulante a augmenté de 100 %.

Cette promotion financière renforcée a attiré de nouveaux prestataires sur le marché, ce qui a intensifié la concurrence aussi bien entre les opérateurs qu'entre les entreprises de transports ferroviaires. Le jeu de la concurrence est une condition décisive pour mettre en œuvre les potentiels de productivité du trafic combiné, nécessaires pour le transfert. La qualité n'a toutefois pas évolué dans la mesure requise. Un nombre considérable de transports manquent encore de ponctualité et de fiabilité (seuls 60 % des trains sont ponctuels [<30 min. de retard]).

Depuis le début de la promotion renforcée du trafic combiné dans le cadre des mesures d'accompagnement, l'efficacité des subventions a continuellement été améliorée, comme on l'a montré au ch. 3.3.2.1. Les contributions versées pour chaque transport transféré ont diminué progressivement. La promotion à un niveau supérieur entraînerait un transfert inefficace et éphémère. La procédure appliquée actuellement (commande et indemnisation du trafic combiné) permet de baisser les indemnités par petites étapes en fonction des gains de productivité réalisés dans le déroulement de l'exploitation.

Marge de manœuvre insuffisante pour les améliorations de la productivité en cas d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire

L'infrastructure ferroviaire nationale et internationale qui existera jusqu'en 2009 sur les axes transalpins et leurs voies d'accès n'est pas encore suffisante pour permettre de grands gains de productivité consécutifs à des temps de parcours moins longs et pour garantir des sillons marchandises aux heures souhaitées.

D'après les connaissances actuelles et en comparaison au tunnel de base du St-Gothard, la mise en service du tunnel de base du Loetschberg offrira peu de gains de productivité aux chemins de fer assurant le transport des marchandises. Même après l'ouverture du tunnel de base, l'axe Loetschberg-Simplon ne constituera pas un chemin de fer de plaine, de sorte que l'on ne pourra guère faire d'économies au niveau des moyens de traction. Le programme d'exploitation prévu pour la période consécutive à l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg ne permettra en outre que de faibles réductions du temps de parcours, de sorte que les économies en matériel roulant et en personnel consécutives à l'optimisation des rotations des trains seront aussi restreintes. Cela résulte de l'établissement de l'horaire intégrant le trafic marchandises et le trafic voyageurs. C'est la conséquence d'exigences accrues et d'offres étoffées dans le trafic voyageurs longues distances qui font obstacle à l'utilisation optimale du tunnel de base par le trafic marchandises.

L'infrastructure ferroviaire qui permettra la réalisation de grands gains de productivité ne sera disponible que plus tard. Cela vaut pour l'infrastructure nationale, où sur l'axe principal de transport, le tunnel de base du St-Gothard (et ses avantages

comme chemin de fer de plaine) ne pourra vraisemblablement être mis en service qu'en 2015/2016. L'infrastructure ferroviaire étrangère sur les voies d'accès doit cependant être encore améliorée.

Pour les transports ferroviaires internationaux, surtout le TCNA, l'ouverture de la NLFA n'offrira toutefois pas des gains de productivité instantanés si des améliorations notables ne sont pas obtenues en parallèle sur le plan international le long de tout le parcours. Les produits ferroviaires qui seront disponibles en Suisse avec la mise en service de la NLFA permettront d'écouler les transports ferroviaires avec une qualité élevée (ponctualité, fiabilité), mais cela ne joue qu'un rôle mineur sur la plupart des voies de transport internationales. Le succès de la politique de transfert dépend donc des améliorations de la qualité et de la productivité sur les voies d'accès à l'étranger.

Autres raisons

Du point de vue de l'infrastructure, il y a, tant en Suisse qu'à l'étranger, des conflits d'objectifs avec d'autres tâches des transports publics (surtout le trafic voyageurs). Ces conflits touchent l'attribution des sillons. Ils se traduisent principalement dans les réglementations sur les priorités, mais aussi dans la répartition de la capacité ferroviaire entre les diverses catégories de trafic.

Etant donné que les réformes ferroviaires ne sont appliquées qu'avec circonspection dans les autres pays, le transport ferroviaire des marchandises sur toute la chaîne de transport entre les régions de provenance et de destination n'a pas développé dans une mesure suffisante les gains de productivité attendus et nécessaires. Faute de concurrence, les entreprises ferroviaires bien établies dans divers pays se voient encore octroyer des privilèges.

1.5 Loi sur le transfert du trafic marchandises – les nouvelles dispositions

1.5.1 Objectif de la future politique de transfert

Exigences du point de vue de la politique de transfert

Le transfert du trafic peut en général être considéré comme une modification de la répartition du travail entre des modes de transport qui disposent de différentes réserves de capacité infrastructurelle et dont les impacts environnementaux divergent. Le peuple et les cantons ont confirmé à plusieurs reprises leur volonté politique de transférer le trafic routier lourd de la route vers le rail. Avec la loi sur le transfert du trafic⁵³, le Parlement a fixé un objectif: 650 000 courses de camions à travers les Alpes. Ce chiffre correspondait au trafic intérieur, d'importation et d'exportation attendu en 1999. On a donc visé un nombre de courses qui resterait hypothétique si, comme prévu dans la Constitution, le transit à travers les Alpes n'avait plus lieu par la route. Cet objectif correspondait à une diminution de moitié du nombre des courses transalpines en 1999.

⁵³ RS 740.1

La loi sur le transfert du trafic marchandises vise à permettre de réaliser l'objectif précité et de l'évaluer.

Le transport des marchandises devrait, en principe, être effectué sur l'itinéraire le plus approprié et le mode de transport le plus avantageux, et cela sur les plans technique, géographique, écologique et économique. Cela implique:

- la mise en place de modes de transport performants sur les axes traversant les Alpes;
- l'utilisation non discriminatoire des capacités infrastructurelles disponibles;
- l'imputation de tous les coûts occasionnés par le transport des marchandises par la route, y compris les coûts écologiques – compte tenu notamment de la sensibilité de la région alpine – ainsi que les coûts des accidents – compte tenu tout particulièrement des exigences de la sécurité des tunnels routiers et des tronçons routiers dangereux dans la région alpine.

Lors de la mise en œuvre de l'art. 84 Cst. et des dispositions transitoires ad hoc, il convient bien sûr de tenir compte équitablement, lors de la fixation de l'objectif, des autres principes ancrés dans la Constitution fédérale ainsi que des conventions internationales.

Il faut que l'objectif fixé dans la loi sur le transfert du trafic marchandises et destiné à protéger les Alpes garantisse la continuité de la politique suisse de transfert.

Objectifs possibles

Au vu des multiples questions que soulève la protection des Alpes en rapport avec le trafic routier de marchandises, le Conseil fédéral a analysé un grand nombre d'objectifs potentiels lors de l'élaboration du présent message et les a examinés à la lumière des prescriptions constitutionnelles. Plusieurs variantes d'objectif ont également été présentées lors de la consultation. Outre un objectif du nombre de courses analogue à la formulation actuelle, on a examiné des objectifs de parts du marché ainsi que des objectifs quantitatifs et écologiques. Chaque variante influence le nombre et le type des instruments adéquats et disponibles pour atteindre l'objectif.

Un objectif quantitatif viserait des quantités précises ou des taux de croissance définis pour le rail et/ou la route. Les quantités acheminées à travers les Alpes (p.ex. en tonnes nettes) pourraient servir de base de calcul. Des objectifs fixés de manière intramodale établiraient un rapport entre le rail et la route et permettraient de viser des parts définies selon les modes de transport (répartition modale) dans le marché du trafic marchandises à travers les Alpes.

Un objectif écologique se concentrerait sur la pollution de l'environnement causée par le trafic routier de marchandises dans la région alpine. Les valeurs visées pourraient porter sur la quantité des émissions ou le taux de modification de différentes substances polluantes (sur les lignes du transit alpin).

Ces variantes d'objectifs pourraient être combinées: soit toutes les valeurs fixées devraient être atteintes, soit elles pourraient être réalisées à choix. Si le choix se porte sur un objectif du nombre des courses, il est concevable d'adapter (augmenter) le chiffre fixé jusqu'ici.

Il faut fixer le délai de réalisation en même temps que l'objectif. Il convient de déterminer une date ambitieuse mais réaliste, qui permette de l'atteindre en utilisant les mesures possibles.

1.5.2

Objectif de la loi sur le transfert du trafic marchandises: 650 000 courses à travers les Alpes dans les deux ans qui suivent l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard

Maintenir l'objectif du nombre des courses

Le Conseil fédéral propose, dans la loi sur le transfert du trafic marchandises, d'atteindre un objectif exprimé en nombre de courses, soit 650 000 courses par année. On garantit ainsi la continuité de la politique de transfert menée jusqu'ici, de même que la continuité des intérêts de l'initiative des Alpes.

Lors de la consultation relative à la mise en œuvre de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes et de l'objectif de transfert du trafic, l'objectif défini à l'art. 84 de la Constitution fédérale⁵⁴ a été interprété sans équivoque comme une réduction du nombre des courses. Cela répondait aussi aux demandes des auteurs de l'initiative qui se concentraient notamment sur la diminution du nombre des courses routières. En même temps, le Conseil fédéral a souligné que cette diminution devait être atteinte de manière non discriminatoire et à l'aide d'instruments conformes à l'économie de marché. Un objectif ainsi fixé exclut une interprétation purement grammaticale du mandat de transfert du «trafic de transit d'une frontière à l'autre».

Le Conseil fédéral rejette la possibilité de remplacer ou de compléter cet objectif par des objectifs de parts de marché ou d'émissions, car ils ne poursuivent pas la politique de transfert comme elle a été menée jusqu'ici, ils augmentent la complexité du catalogue des objectifs de la politique de transfert et ils ne fournissent généralement pas assez d'informations sur le transfert effectif du trafic.

Adaptation du délai de réalisation de l'objectif

La reprise de l'objectif inchangé de la loi sur le transfert du trafic dans la loi sur le transfert du trafic marchandises remettrait toutefois fortement en question la réalisation dudit objectif d'ici à l'entrée en vigueur de la loi. C'est pourquoi le Conseil fédéral préconise d'adapter le délai imparti pour atteindre l'objectif. Il faut procéder à une prolongation du délai par rapport à la loi sur le transfert du trafic. La valeur-cible de 650 000 courses à travers les Alpes doit être atteinte le plus rapidement possible, mais au plus tard deux ans après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, prévue vers 2017. Sa mise en exploitation offrira des capacités supplémentaires pour le trafic marchandises et le trafic ferroviaire de marchandises pourra réaliser davantage de gains de productivité.

Fixation d'un objectif intermédiaire

Un objectif intermédiaire est fixé dans la loi sur le transfert du trafic marchandises pour la période entre son entrée en vigueur et la réalisation de l'objectif. Cette démarche augmente la transparence et permet de contrôler l'efficacité des mesures prises.

Les mesures proposées dans la loi sur le transfert du trafic marchandises doivent permettre de parvenir, d'ici à 2011, à un nombre de courses à travers les Alpes qui soit inférieur à un million. Le nombre d'un million de courses est donc fixé dans le temps à titre d'objectif intermédiaire. On visera une diminution successive de ce chiffre pour les années suivantes.

En complément, le Conseil fédéral fixe d'autres étapes intermédiaires au sens d'une planification continue. Comme le potentiel de réduction des courses transalpines dépend de la marge de manœuvre politique et des délais de réalisation des différentes mesures, il faut pouvoir réagir de manière souple.

Stabilisation de la valeur-cible

Une fois atteint, l'objectif du nombre des courses visé par la loi sur le transfert du trafic marchandises doit être stabilisé au niveau indiqué.

Un corridor est prévu pour atteindre les 650 000 courses annuelles à travers les Alpes. Il n'est ni nécessaire ni possible de réaliser dans tous les cas avec précision les valeurs fixées. Des écarts sont admissibles dans une certaine mesure. Ceux-ci ne devraient pas dépasser 5 % de la valeur de référence.

1.5.3 Fixation de l'objectif

Comme elle est confirmée dans le cadre de la législation, la valeur-cible de 650 000 courses à travers les Alpes détermine le niveau du transport routier des marchandises qui est toléré et accepté sur le plan politique. C'est donc aussi un critère de l'importance de la protection des Alpes dans le domaine des transports. Du point de vue des transports et de l'environnement, il n'y a aucune raison de modifier ce niveau. L'objectif visé est conforme à la Constitution. C'est pourquoi cette valeur restera déterminante. Elle est claire et univoque. Les bases actuelles garantissent la mesurabilité du nombre des courses.

L'objectif de 650 000 courses est maintenu dans le présent projet, même s'il est vraisemblable qu'il ne pourra pas être atteint en 2009. Il est toutefois conditionné par la disponibilité de différentes mesures de transfert. L'analyse des raisons de la non-réalisation de l'objectif en 2009 a montré que le temps mesuré pour le processus de transfert était trop court et que les améliorations de la qualité et de l'efficacité au niveau international n'avaient pas encore engendré les progrès souhaités. La réalisation de l'objectif à un moment ultérieur reste ambitieuse mais accessible. Il s'agit de poursuivre et d'intensifier les mesures actuelles, notamment en continuant à promouvoir le trafic combiné transalpin. Il faut également avoir recours aux avantages de production de la NLFA terminée et tirer parti des potentiels d'une politique des transports coordonnée dans l'Arc alpin et de l'introduction de nouvelles mesures sur le plan routier (p. ex. Bourse du transit alpin).

En ce qui concerne la disponibilité de mesures supplémentaires et les restrictions relevant de la politique des finances, il faut considérer cette valeur-cible de manière relative: elle ne peut être atteinte dans les deux ans qui suivent l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard que si, en sus ou au lieu de mesures routières supplémentaires, les moyens financiers sont disponibles afin de poursuivre et d'intensifier la promotion du trafic ferroviaire de marchandises. Le train de mesures lié à cet objectif (650 00 courses dans les deux ans qui suivent l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard) est présenté au ch. 1.5.5.

Il serait nécessaire de reporter encore une fois le délai de réalisation de l'objectif au cas où les moyens financiers précités ne seraient plus disponibles.

Par rapport à la loi sur le transfert du trafic, la principale modification consiste à reporter le délai fixé pour la réalisation de l'objectif à deux ans au plus tard après la mise en service du tunnel de base du St-Gothard. Cette prolongation ne change rien à la nécessité d'atteindre l'objectif «nombre de courses» dans les meilleurs délais. Mais elle tient suffisamment compte des facteurs responsables du processus de transfert, qui doit rester couronné de succès.

Au début de la mise en œuvre systématique de la politique suisse du transfert, en l'an 2000, il était difficile d'estimer l'efficacité des facteurs pertinents pour le transfert. Le message du Conseil fédéral relatif à la loi sur le transfert du trafic prévoyait initialement que l'objectif devait être atteint «au plus tard une année après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard»⁵⁵. Lors des débats de l'Assemblée fédérale, le délai a été avancé à deux ans après la mise en service du tunnel de base du Loetschberg. Selon les connaissances actuelles, ce délai ne suffira pas pour atteindre l'objectif. Même si l'on applique de manière cohérente la politique du transfert dans le cadre de la loi sur le transfert du trafic marchandises, il est difficile de prévoir la durée du processus de transfert. Pour les deux variantes, le calendrier de réalisation de l'objectif visé par la loi (réalisation de l'objectif vers 2017) reste un grand défi qui nécessite des efforts considérables et l'emploi intensif des mesures prises jusqu'ici ou de nouveaux instruments.

Avec l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, les capacités d'infrastructure des axes de transit seront entièrement disponibles. A ce moment-là, le transport ferroviaire des marchandises pourra améliorer sensiblement sa productivité grâce à la réduction des temps de parcours et aux avantages liés à un chemin de fer à faible déclivité. Ce sont les conditions essentielles du succès du transfert.

Par la même occasion, la prolongation du délai pour le processus de transfert permettra à la branche logistique de poursuivre sa restructuration. Par ailleurs, il sera aussi possible d'augmenter encore la qualité et les progrès de productivité du rail, notamment sur le plan international. Cela étant, on tiendra mieux compte des besoins des expéditeurs en ce qui concerne les coûts et la qualité du transport ferroviaire des marchandises.

Outre cette nette amélioration des conditions-cadres du trafic précité, il faut poursuivre activement la politique de transfert. Les mesures de promotion financières du rail doivent être maintenues et optimisées. Il faut développer et appliquer de nouveaux instruments, surtout pour la route. En principe, la gamme d'instruments disponibles est limitée en ce qui concerne les mesures d'incitation routières destinées au transfert. A long terme, il faudra introduire de nouvelles mesures (p.ex. une Bourse du transit alpin) qui influenceront les rapports entre les prix du rail et de la route et qui apporteront ainsi une contribution supplémentaire à la réduction du nombre des courses. Les mesures examinées dans le présent projet permettront de couvrir tout l'éventail des instruments efficaces pour le transfert.

La prolongation du délai créera la marge de manœuvre temporelle nécessaire pour la mise en œuvre des nouvelles mesures qui déploieront leurs effets notamment du côté routier. Des négociations avec la Communauté européenne et une coordination de la

politique des transports avec les autres nations touchées par le transport routier des marchandises à travers les Alpes sont nécessaires en l'occurrence. Les conditions-cadres valables sur le plan international permettront d'intensifier certaines mesures sur la route, mais elles n'entraîneront pas l'introduction de nouveaux instruments.

La stabilisation après la réalisation des objectifs exprime la continuité de la politique de transfert. Les améliorations de l'environnement et de la santé publique, obtenues par la réduction du nombre des courses, doivent être conservées durablement. Une stabilisation durable de l'objectif du nombre des courses signifie qu'à l'avenir, toute la croissance du transport marchandises à travers les Alpes pourra être écoulee par le rail. Dans ce contexte, des marchandises convenant tout particulièrement au transport routier devront aussi être transférées. Etant donné que l'évolution économique ainsi que celle des transports sont soumises aux fluctuations conjoncturelles, il sera permis, les années de forte croissance économique et des transports, de dépasser le nombre de courses fixé. Toutefois, ce dépassement ne doit pas être durable.

1.5.4 Résultats de la consultation sur la fixation des objectifs

Une grande partie des milieux consultés approuve le maintien de l'objectif du nombre des courses (650 000) de poids lourds à travers les Alpes. Certains avis proposent de dynamiser et, partant, de se détourner d'un objectif défini. Certains doutes ont également été émis quant à la réalisation de cet objectif. Différents milieux consultés demandent que l'objectif soit maintenu pour 2009 en relation avec l'introduction, par le Conseil fédéral, de mesures appropriées au moyen d'une ordonnance. Presque tous les participants à la consultation ont plaidé unanimement contre des objectifs liés aux parts de marché ou à l'écologie.

1.5.5 Mesures de la future politique de transfert

Eventail des mesures de transfert possibles

Dans le prolongement de la politique de transfert actuelle de la Suisse, les conditions-cadres du trafic marchandises devraient être organisées de manière à ce que les performances des prestations de trafic marchandises soient augmentées ou assurées à haut niveau à long terme. Pour atteindre l'objectif de transfert, on continuera à privilégier les instruments conformes à l'économie de marché par rapport aux mesures coercitives telles que les interdictions de circuler etc., ce qui exigera un haut niveau de coordination de la politique des transports avec les autres pays concernés par le trafic marchandises (transalpin) avec l'Europe.

Afin d'assurer la poursuite du processus de transfert, des mesures routières et ferroviaires seront nécessaires à l'avenir. Dans le rapport sur le transfert de 2004, le Conseil fédéral a passé en revue toutes les mesures de transfert possibles⁵⁶. Sur la base des connaissances acquises, un train de mesures a été élaboré afin de mettre en œuvre l'objectif de la loi sur le transfert du trafic marchandises, objectif qui assure la continuité de la politique de transfert menée jusqu'ici tout en posant de nouveaux

⁵⁶ Rapport sur le transfert du trafic, novembre 2004. Rapport du Conseil fédéral destiné aux Commissions parlementaires, 82 ss et annexe XVI.

accents. Les mesures routières et ferroviaires se complètent largement. En même temps, il est important que les mesures ferroviaires telles que la promotion financière du trafic combiné aient plus d'importance dans la future conception du transfert tant que les vérifications relatives à une politique de transfert coordonnée avec les autres pays alpins et l'Union européenne ne permettent pas d'introduire de nouveaux instruments routiers en faveur du transfert.

Aménagement des conditions-cadres routières

La RPLP et les prescriptions d'accès au marché en trafic routier de marchandises sont les conditions-cadres fondamentales de ce trafic en Suisse dans le cadre de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route⁵⁷. Il n'est pas nécessaire de les modifier.

La loi sur le transfert du trafic marchandises créera toutefois une base juridique de nature à permettre la mise en place de mesures propres à corriger la différence de prix entre route et rail pour le trafic marchandises transalpin. Il s'agit principalement de la Bourse du transit alpin. Elle prendra en compte la sensibilité particulière de la zone alpine par rapport au trafic routier de marchandises lourd, les coûts externes extraordinaires que cette sensibilité entraîne ainsi que la nécessité d'une plus grande sécurité. Mais la création d'une base légale ne constitue pas encore une décision sur leur introduction définitive. L'introduction concrète dépendra des vérifications et des résultats d'une politique des transports coordonnée dans la zone alpine et de l'intégration de telles mesures dans la politique des transports européenne.

Aménagement des conditions-cadres ferroviaires

Sur le plan ferroviaire, l'augmentation de la productivité et de la qualité du trafic ferroviaire est toujours le but principal de la politique de transfert. Il s'agit de mettre à disposition des capacités de transport comparables en volume, en qualité et en prix avec celles de la route et de permettre un transfert sur le rail sans pertes de qualité ni coûts plus élevés.

Dans un premier temps, le processus de libéralisation et de mise en place de la concurrence sur le marché du trafic marchandises ferroviaire doit continuer à progresser. De nouvelles capacités d'infrastructure doivent être à disposition sur les axes de transit. Les mesures d'encouragement financier du trafic combiné doivent se poursuivre et être adaptées aux hausses de productivité.

⁵⁷ RS 0.740.72

1.5.6

Le projet de transfert dans la loi sur le transfert du trafic marchandises

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des diverses mesures de transfert routières et ferroviaires:

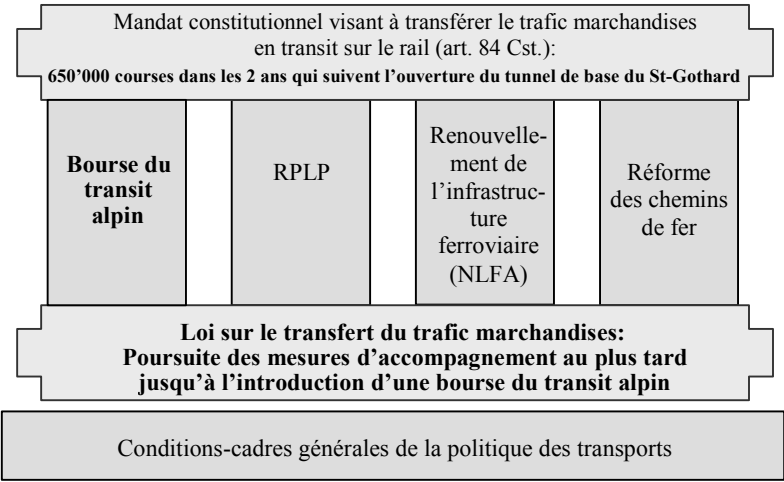
Mesure	Description et valeur	Méthodes de mise en œuvre possibles
Routières		
Bourse du transit alpin: vente aux enchères de droits de passage	Vente aux enchères et commerce des droits de passage nécessaires pour le passage des Alpes par le trafic routier de marchandises	Introduction à long terme dans le cadre d'une politique des transports coordonnée dans l'arc Alpin à condition d'adapter les accords passés avec l'UE
Taxe sur le transit alpin et augmentation temporaire de la taxe globale sur le transit	Contribution spéciale du trafic routier de marchandises pour le passage des Alpes	Création des bases juridiques compte tenu des prescriptions de l'accord sur les transports terrestres, pas de mise en œuvre
Ajustement de la RPLP	Relèvement progressif de la redevance générale proportionnelle aux prestations d'utilisation de la route pour le trafic lourd	Mise en œuvre possible à condition d'adapter les accords passés avec l'UE; ne fait pas l'objet du présent projet
Conditions de travail dans le trafic routier	Garantie de conditions de concurrence équitables	Poursuite
Intensification des contrôles du trafic lourd	Garantie du respect des prescriptions déterminantes pour la circulation routière	Poursuite intensifiée, démarche coordonnée entre les cantons
Ferroviaires		
Indemnités en trafic à travers les Alpes	Amélioration de la compétitivité et du potentiel commercial du trafic marchandises ferroviaire	Poursuite compte tenu des hausses de productivité et concentration sur les trafics induits; le cas échéant, réduction jusqu'à l'exploitation intégrale de la NLFA
Aménagement de l'offre de la chaussée roulante	Augmentation des capacités en places de chargement de la chaussée roulante; mise au concours d'une offre substantielle	Poursuite accélérée pour accompagner la Bourse du transit alpin
Mise à disposition de capacités de terminaux suffisantes en Suisse et à l'étranger	Encouragement financier des investissements dans les installations de terminaux en Suisse et à l'étranger	Poursuite
Mesures qualitatives, encouragement international du trafic marchandises ferroviaire	Amélioration de la qualité en trafic marchandises ferroviaire national et international	Poursuite

Par ailleurs, les principaux instruments du transfert sont la modernisation de l’infrastructure ferroviaire et la poursuite de la libéralisation du trafic ferroviaire de marchandises. Pour celle-ci, la reprise des paquets ferroviaires et des directives de l’UE sur l’interopérabilité sont des éléments importants. On présuppose que les conditions-cadres générales telles que l’interdiction de rouler la nuit et les limites de poids en vigueur seront maintenues.

1.5.7 Train de mesures visant à réaliser le mandat de transfert

Grâce aux instruments et mesures précités, le Conseil fédéral a établi, lors des préparatifs à la consultation, différents trains de mesures qu’il a présenté en plusieurs variantes. Les mesures se différencient nettement en ce qui concerne la promotion financière du trafic ferroviaire de marchandises ainsi que les points forts du suivi, côté ferroviaire, du processus de transfert.

Sur la base des résultats de la consultation et des travaux d’approfondissement menés durant celle-ci, le Conseil fédéral propose un projet de transfert qui donne la priorité à la réalisation de l’objectif de transfert actuel (650 000 courses). Ce projet se présente comme suit:



Le futur projet de transfert continuera de reposer sur une série de mesures qui, combinées, garantiront la suite du processus de transfert. De nouveaux instruments innovateurs s’ajoutent au train de mesures actuel. Selon les résultats de l’harmonisation au niveau international, de nouvelles priorités pourront être décidées. Le risque inhérent à la concentration sur des mesures singulières est trop grand si les mesures devaient se révéler inefficaces ou s’il n’était pas possible de les réaliser comme prévu.

La future politique de transfert proposée dans le présent projet prévoit la poursuite à court et à moyen terme des mesures d'accompagnement actuelles. Leurs effets sur le processus de transfert sont importants et incontestés. Les mesures de promotion du trafic combiné non accompagné seront donc poursuivies et intensifiées dans le cadre de l'amélioration des capacités ferroviaires (ouverture du tunnel de base du Loetschberg). Cette démarche s'impose d'ici à l'introduction de la Bourse du transit alpin destinée à soutenir le processus de transfert. A terme, il faut exploiter intensément le potentiel qu'offre une politique des transports coordonnée dans la zone alpine. La loi sur le transfert du trafic marchandises permet d'instituer une Bourse du transit alpin et des droits de passage à travers les Alpes avec la possibilité de les vendre aux enchères. Cependant, l'introduction de ladite Bourse doit se faire en coordination avec les pays alpins et en accord avec l'UE. L'extension de l'offre de la chaussée roulante (CR) grâce aux capacités accrues du rail (NLFA) peut servir à accompagner ces mesures routières. La loi sur le transfert du trafic marchandises instituera également les conditions légales préalables à l'introduction d'une taxe sur le transit alpin telle qu'elle est prévue dans l'accord sur les transports terrestres.

Les principaux accents et directions des mesures sont brièvement présentés et justifiés ci-après.

1.5.8 Vente aux enchères des droits de passage – bourse du transit alpin

Généralités

La vente aux enchères de droits de passage est un instrument innovateur, très discuté récemment, destiné à piloter la quantité du trafic lourd à travers les Alpes. Avec cet instrument conforme à l'économie de marché, chaque véhicule lourd de marchandises devrait disposer d'un droit de passage pour chaque course à travers les Alpes. Il faudrait limiter le nombre de ces droits sur une certaine période. La Bourse du transit alpin représente la plaque tournante officielle d'attribution et de revente des droits de passage. L'objet acheté est le droit d'emprunter un certain passage alpin ou un corridor défini. Un transporteur ou un véhicule qui ne dispose pas d'un tel droit se verrait refuser le passage par le corridor en question.

La loi sur le transfert du trafic marchandises créera la base juridique de la vente aux enchères de droits de passage sous forme d'une «Bourse du transit alpin». La mesure constituée par la Bourse du transit alpin est mentionnée dans les conclusions de la rencontre des ministres des transports des pays alpins du 11 mai 2004 à Regensburg. Qualifiée de «mesure à étudier», elle est traitée dans les travaux du «Suivi de Zurich».

La vente aux enchères institutionnalisée de droits de passage convient particulièrement à la conjonction des objectifs du transfert du trafic et de la sécurité du trafic routier en une seule mesure. Dans l'optique de l'objectif du nombre des courses de la loi sur le transfert du trafic marchandises, la fixation et la vente aux enchères de droits de passage seront très ciblées. Conformément à l'objectif de la protection des Alpes, on pourrait établir (progressivement) un plafonnement au niveau de 650 000 courses, à condition que les conventions internationales laissent la liberté d'organisation nécessaire.

La Bourse du transit alpin peut substituer la promotion financière du trafic marchandises par rail car elle permet d'établir dans une large mesure la vérité des coûts dans le trafic transalpin et de corriger dans une mesure appropriée le rapport relatif des prix entre la route et le rail. Durant une période de transition, il sera peut-être nécessaire que les deux mesures soient réalisées en parallèle afin de poursuivre sans restriction l'extension des capacités de transport.

Les principaux éléments de la Bourse du transit alpin sont les suivants:

- *Plafonnement*: les courses de camions à travers les Alpes autorisées seront limitées par la définition d'un nombre déterminé de droits de passage. Ce plafond sera ramené en une fois ou en plusieurs au nombre maximal de courses transalpines autorisées voulu par les autorités politiques.
- *Répartition*: le nombre de courses autorisées sera réparti sur les périodes (année civile). Les courses sont possibles sur tous les passages alpins désignés; le trafic ne sera toutefois pas piloté entre les différents itinéraires.
- *Vente aux enchères*: les droits de passage seront mis aux enchères dans le cadre de la première adjudication de la Confédération ou d'un organisme nommé par la Confédération. Le nombre des droits de passage ainsi fixé de même que leur type seront mis aux enchères et adjugés au plus offrant à une date déterminée ou pendant une période d'enchères déterminée. L'accès à la vente aux enchères est en principe ouvert à tous. Tous les participants doivent s'être inscrits à l'avance et avoir indiqué une adresse de paiement nationale ou internationale valable.
- *Marché secondaire*: le commerce des droits de passage acquis aux enchères devrait être possible en principe. Le marché secondaire peut avoir lieu sur un forum d'enchères basé sur Internet, à la Bourse proprement dite, ou directement entre les entreprises participantes.

L'organisation de la Bourse doit assurer une adjudication non discriminatoire et empêcher tout abus de position dominante.

Lien avec la RPLP et mesures de gestion des capacités

L'acquisition de droits de passage pour les passages transalpins est indépendante du paiement de la RPLP. Le prix du droit de passage vient donc s'ajouter à la RPLP. Le droit de passage acquis à la Bourse du transit alpin ne garantit pas que le corridor choisi pourra être parcouru à un moment précis sans attente. Le temps d'attente dépend toujours des conditions-cadres de la gestion des capacités et du volume du trafic. Il sera toujours nécessaire de prendre des mesures spéciales d'augmentation de la sécurité pour la régulation fine du trafic.

Faisabilité

La faisabilité technique d'une Bourse du transit alpin a fait l'objet de diverses études ou projets⁵⁸ en plusieurs variantes. La mise en œuvre de diverses versions de l'architecture esquissée plus haut pour une Bourse du transit alpin est théoriquement possible; elle a été qualifiée de solution praticable dans le cadre de rapports

⁵⁸ Ecoplan/Rapp Trans, Bourse du transit alpin. Evaluation de la faisabilité de divers modèles d'une Bourse du transit alpin pour le trafic lourd. Berne/Bâle 2004, et Eco-plan/Rapp Trans/Moll, Bourse du transit alpin: vérification de l'application pratique. Berne/Bâle 2007.

d'experts. Naturellement, l'introduction effective en Suisse devrait être préparée sur plusieurs plans (p.ex. mise en place d'un système électronique de débit et de contrôle).

Lien avec l'accord sur les transports terrestres

L'accord sur les transports terrestres ne prévoit pas de Bourse du transit alpin. L'introduction et l'organisation de la Bourse du transit alpin doivent en tout cas se faire en conformité avec les dispositions internationales et en coordination avec les autres pays alpins et avec la Communauté européenne.

A court terme, la vente aux enchères des droits de passage n'est pas réalisable dans le cadre de la politique de transfert. L'accord sur les transports terrestres s'oppose à maints égards à une politique des transports commune non accompagnée et non coordonnée avec la CE. Il faut préalablement résoudre avec la CE différentes questions encore ouvertes. La vente aux enchères des droits de passage touche les points suivants de l'accord sur les transports terrestres:

- il interdit d'introduire des restrictions quantitatives au niveau du trafic routier de marchandises, qui est libéralisé de manière internationale y compris les courses à vide (cf. les art. 32 et 8 de l'accord sur les transports terrestres). Le fait de plafonner le nombre des courses à travers les Alpes dans le trafic marchandises par route représente un contingentement au sens formel, puisqu'il s'agit d'une influence sur la capacité globale du trafic transalpin de marchandises. La restriction quantitative peut se justifier par des raisons impératives dues à la protection de l'environnement et de la santé; cela pré-suppose cependant que la mesure soit considérée comme proportionnelle.
- l'art. 32 de l'accord sur les transports terrestres énumère tous ses principes. Il s'agit notamment du libre choix du mode de transport et de la non discrimination. Le régime actuel des transports a été convenu sur la base de ces principes. Leur ampleur est définie dans le cadre de l'interprétation des droits fondamentaux concernés. Les restrictions en la matière doivent être d'intérêt public aussi bien que proportionnées. Les restrictions qui découleraient de la Bourse du transit alpin ne sont pas considérées comme particulièrement graves, puisque les droits de passage sont toujours disponibles grâce à la possibilité de revente. La non-discrimination est maintenue dans tous les cas grâce à la Bourse du transit alpin, étant donné qu'elle ne tient pas du tout compte, lors de l'attribution des droits de passage, de la nationalité de l'entreprise de transport ni du lieu d'homologation du véhicule.
- les réglementations de l'accord sur les transports terrestres concernant les émoluments s'opposent à l'introduction et à la vente aux enchères des droits de passage. Les taux maximaux fixés doivent être considérés comme absolus au moment présent: il n'y a pas de redevance admise outre l'impôt sur les véhicules, l'impôt sur les huiles minérales et la RPLP (art. 38, al. 2). De manière analogue à la redevance sur le transit alpin, les droits de passage vendus ne devraient pas augmenter les taxes globales versées au titre du transit à travers la Suisse. Même si la première attribution contre rémunération des droits de passage n'est pas compatible avec le régime des taxes

convenu dans l'accord sur les transports terrestres, le Comité mixte Communauté européenne/Suisse peut décider, sur la base de l'art. 42, al. 2 en relation avec l'art. 52, al. 4 2^e tiret dudit accord, d'adapter les taxes moyennant l'assentiment mutuel des parties.

A long terme le Conseil fédéral œuvre à l'introduction coordonnée et harmonisée entre tous les pays de l'Arc alpin d'une Bourse du transit alpin. Celle-ci est propre à piloter de manière judicieuse les flux de trafic, à condition qu'elle soit utilisée sur tout l'Arc alpin, de manière non discriminatoire et harmonisée. Cela étant, il faut harmoniser le nombre des courses fixées pour les différents axes nationaux. Il faut aussi absolument qu'une coordination ait lieu avec l'Union européenne.

Dans le projet de loi, le Conseil fédéral se voit chargé de coordonner au niveau international l'introduction d'une Bourse du transit alpin. En même temps la loi sur le transfert du trafic marchandises confère au Conseil fédéral la compétence de conclure les traités internationaux que requiert l'introduction coordonnée d'une telle bourse. Il est donc exclu de créer cette Bourse de manière unilatérale ou non harmonisée.

L'introduction d'une Bourse du transit alpin ne doit pas limiter l'ensemble des capacités de transport à travers les Alpes. De telles restrictions entraveraient la répartition spatiale du travail. Il s'agit d'accompagner l'introduction de la Bourse en mettant à disposition ou en garantissant les capacités suffisantes du trafic combiné non accompagné et accompagné. Grâce à l'utilisation des capacités des tunnels de base du Loetschberg et du St-Gothard ainsi qu'à la mise à disposition d'une offre performante de la chaussée roulante, on obtiendra notamment un déplacement des capacités de la route au rail. Il n'y aura cependant pas de changements du point de vue logistique ni de détériorations au niveau de la qualité et du temps de parcours. Les détails de cet accompagnement sont décrits dans le cadre des subventions du trafic combiné et de l'aménagement de la chaussée roulante (cf. ch. 1.5.1). En tous les cas, la liberté du choix du mode de transport, telle qu'elle est formulée dans l'accord sur les transports terrestres, n'est pas touchée.

Il faut harmoniser soigneusement le développement de la politique des transports en UE et les démarches liées à une introduction coordonnée des droits de passage dans tout l'Arc alpin. Cette harmonisation peut avoir lieu, sur le plan formel, au sein des groupes du Comité mixte des transports terrestres Communauté/Suisse et dans le cadre du comité de pilotage «sécurité des transports et mobilité en zone alpine» («Suivi de Zurich»). Sur la base des acquis des accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE, il faut continuer de traiter le transfert du trafic en collaborant sur le plan international. L'introduction d'une Bourse du transit alpin doit être examinée en commun avec les pays alpins et l'UE. La compétence du Conseil fédéral pour conclure des traités internationaux telle qu'elle est prévue dans la loi sur le transfert du trafic marchandises donne davantage de poids à cette tâche. Le Conseil fédéral pourra décider de l'introduction concrète d'une Bourse du transit alpin lorsque les accords internationaux concernés seront conclus ou adaptés.

Mesures de compensation pour le trafic local et sur de courtes distances

Traiter le trafic local et sur de courtes distances sur un pied d'égalité avec les autres trafics dans le cadre de la Bourse du transit alpin renchérirait les coûts de transport de manière disproportionnée, car le passage à travers les Alpes sera, en pour-cent, renchéri davantage que pour un transport effectué sur une longue distance. La

Bourse du transit alpin risque donc d'isoler les petites régions économiquement très compactes, situées près des passages alpins. Indépendamment des frontières nationales, cela n'est pas souhaitable du point de vue de la politique économique et régionale⁵⁹.

L'introduction de la Bourse du transit alpin n'exclura pas le trafic local et courtes distances du renchérissement prévisible dans le trafic routier de marchandises à travers les Alpes. Il s'agit toutefois de ne pas le renchérir de manière disproportionnée (p.ex. en rapport avec les véhicules-km). On peut concevoir que des mesures de compensation soient introduites pour le trafic local et courtes distances lors de la mise en place de la Bourse du transit alpin. Il pourrait s'agir de contingents spéciaux ou de droits de passage à moindre prix. Les réglementations permettant un traitement spécial du trafic local et courtes distances seraient liées aux points de départ et de destination de la cargaison qui devraient être situés dans des espaces économiques proches de part et d'autre des passages alpins. Le pays d'immatriculation des véhicules n'est pas déterminant; bien plus, un traitement différencié est justifié objectivement, de sorte que le principe de non-discrimination resterait respecté. Il incomberait au Conseil fédéral de statuer sur les mesures de compensation – compte tenu également des résultats de la coordination internationale.

Une offre de trafic ferroviaire pour le trafic local et courtes distances de marchandises (p. ex. une CR courte distance pour le trafic intérieur) ne serait pas compétitive et solliciterait fortement les capacités ferroviaires actuelles – du moins jusqu'à la mise en exploitation du tunnel de base du St-Gothard et la mise à disposition de la ligne de faite – qui ne seraient dès lors plus disponibles pour le trafic de transit.

Comme il n'est pas possible de proposer des solutions de rechange acceptables sur le plan ferroviaire, il est justifié d'envisager des mesures de compensation pour le trafic local et courtes distances lors de l'élaboration de la Bourse du transit alpin. Il semble possible de privilégier ce trafic au titre de l'accord sur les transports terrestres, dans la mesure où ces privilèges semblent appropriés et qu'ils n'enfreignent pas l'interdiction de discriminer.

Les dispositions en détail

Le Conseil fédéral et les gouvernements concernés fixeront la procédure de mise aux enchères. Sur la base des travaux qui ont eu lieu durant la consultation, on peut esquisser les grandes lignes suivantes:

- *Définition du droit de passage:* il faudra différencier entre le droit de passage acquis aux enchères, appelé «unité de transit alpin», et le droit de passage proprement dit. Tous les camions de plus de 3,5 tonnes devront présenter un tel droit pour emprunter un passage alpin. Le nombre d'unités de transit nécessaires pour obtenir le droit de passage peut être dépendant du

⁵⁹ En 2004, les courses de moins de 100 km de distance ont représenté une part très faible (0,4 %) du trafic global sur les quatre principaux passages alpins suisses. Environ 8 % des courses de camions à travers les Alpes (sur lesdits passages) portaient sur une distance de moins de 200 km. Il en découle les chiffres suivants, répartis entre les différents cantons de Suisse allemande et le Tessin (nombre de courses par année): Uri–Tessin: 5000 courses; Schwyz–Tessin: 6000 courses; Lucerne–Tessin: 26 000 courses; Zurich–Tessin: 35 000 courses.

type de véhicule (p.ex. catégorie d'émission). Le trafic local et courtes distances pourra être traité à part en ce qui concerne le nombre d'unités de transit, permettant ainsi une compensation pour ce trafic.

- *Durée de validité*: les unités de transit seront valables pour une période définie (p.ex. 15 mois). Les durées de validité des unités de transit consécutives se recoupent (p.ex. sur trois mois). Les droits de passage auront la même durée de validité que les unités de transit. En cas de perturbation grave et durable du système, la durée de validité pourra être prolongée. Afin de garantir la précision du système et la planification des transporteurs, la validité des unités de transit sera limitée à 12 mois plus 3. Du fait que les unités des différentes années se recoupent sur une période de trois mois, on évitera des fluctuations des prix à la fin de la durée de validité.
- *Délimitation spatiale*: les droits de passage pourront être utilisés pour tous les passages alpins d'un pays. La Bourse du transit alpin n'a pas pour but de piloter le trafic en fonction des itinéraires alpins. En cas de perturbation importante et durable du système de transport, on pourra convenir au niveau international que les droits de passage peuvent être utilisés temporairement aussi sur des passages alpins étrangers.
- *Fonction de surveillance*: la Confédération veillera à ce que les fonctions nécessaires à l'exploitation de la Bourse du transit alpin soient réalisées de manière adéquate. Il lui incombera de surveiller le système global. En cas de perturbation grave du système, elle pourra prendre des mesures visant à rétablir son bon fonctionnement.
- *Attribution des unités de transit alpin*: les unités seront vendues aux enchères à intervalles réguliers. Un participant au marché ne pourra pas acquérir plus qu'un certain pourcentage de toutes les unités. La vente aux enchères mettra sur le marché, de manière échelonnée, aussi bien les unités de transit de l'année en cours que les unités futures. La vente aux enchères constitue le meilleur mécanisme d'adjudication; simple à réaliser, elle garantira un résultat efficace et fournira les justes incitations. Il ne sera pas nécessaire de la réaliser plus d'une fois par année. Ce principe de vente permettra aux acteurs du marché de développer des stratégies à plus long terme et de les évaluer sur la base des prix du marché des futures unités de transit. Aussi bien les entreprises de transport que les institutions financières et des intermédiaires seront admis à participer à la vente aux enchères.
- *Commerce d'unités de transit alpin*: le commerce des unités sera libre. Elles n'existeront que sous forme électronique dans un répertoire ad hoc. Les droits de transit attribués à un véhicule ne seront pas commercialisables. Mais les droits de passage pourront être reconvertis en tout moment en unités de transit. Le commerce des unités ne sera pas centralisé en une plateforme. Il se fera en règle générale en dehors de la bourse. Les entreprises de transport, les institutions financières et les intermédiaires pourront effectuer des transactions d'unités directement entre eux.
- *Mise en place et exploitation du système*: la validation des droits de passage se fera par voie électronique dans le flux de la circulation libre et sans que les véhicules ne doivent s'arrêter. Il sera obligatoire d'embarquer une

On-Board Unit (OBU) à radiocommunication de courte portée. Les conducteurs et les propriétaires des véhicules seront tenus de participer. Ils devront veiller à ce que les véhicules soient munis d'une telle OBU avant de passer les Alpes et qu'ils disposent d'un droit de passage.

Estimation du prix d'un droit de passage

La restriction quantitative des droits de passage et leur vente auront un effet de renchérissement. Une fois le nombre des droits de passage ou des unités de transit alpin fixé (selon un nombre de courses défini), leur prix sera déterminé par la procédure de vente aux enchères.

Si l'on limite le nombre des droits de passage à 650 000, à l'heure actuelle et en relation avec les mesures routières précitées (conditions de travail, intensification des contrôles du trafic routier), on peut tabler sur un prix moyen de 100 à 200 francs (en sus du montant de la RPLP valable à partir de 2008) pour un droit de passage selon les capacités supplémentaire des chemins de fer. L'accompagnement par des offres ferroviaires attrayantes réduit le prix estimé, car des solutions de rechange intéressantes au niveau du prix et de la qualité seront disponibles.

1.5.9 Taxe sur le transit alpin et augmentation provisoire de la redevance globale sur le transit

Le message sur l'accord sur les transports terrestres et sur la loi sur le transfert du trafic annonçait déjà que dans le cadre de la loi d'exécution de l'art. 84 de la Constitution fédérale, une base légale pour l'institution d'une taxe sur le transit alpin serait créée. Selon l'accord sur les transports terrestres, la Suisse peut aussi percevoir des taxes spéciales pour la traversée des Alpes par des camions. Il est possible de percevoir une redevance globale sur le transit et, au titre de la clause de sauvegarde, d'augmenter provisoirement la redevance globale sur le transit (donc des taxes sur les courses en transit à travers les Alpes, composées de la RPLP et d'une éventuelle taxe sur le transit alpin) au-delà des taux maximaux prévus dans l'accord sur les transports terrestres.

Taxe sur le transit alpin

La loi sur le transfert du trafic marchandises crée la base légale d'une «taxe sur le transit alpin», et cela dans le respect des réglementations de l'accord sur les transports terrestres. L'option de la taxe sur le transit alpin était contenue dans le message sur cet accord. Il n'est pas prévu de l'introduire pour l'instant.

Une taxe sur le transit alpin n'excédant pas 15 % de la taxe totale prévue dans l'accord sur les transports terrestres est percevable pour l'utilisation d'infrastructures spéciales (art. 40, al. 5, accord sur les transports terrestres⁶⁰). Cela signifie que 15 % du tarif de référence pour une course transalpine fixé dans l'accord sur les transports terrestres peuvent être perçus comme taxe spéciale sur le transit alpin, échue au moment du franchissement de l'un des passages alpins. Pour un tarif de référence de 325 francs (moyenne pondérée) valable à partir de 2008, cela autoriserait une taxe de 48,75 francs, alors que la RPLP perçue sur tout le territoire national pour le trajet de référence n'atteindrait plus que 276,25 francs en moyenne pondérée. Le tarif

⁶⁰ RS 0.740.72

maximal par tonne-kilomètre ne pourrait donc plus dépasser 2,30 centimes. Il en résulterait une réduction de la RPLP générale par rapport aux taux escompté de la taxe (en moyenne pondérée de 0,13 ct. par tkm par rapport aux taux de 2005 et de 0,40 ct. par tkm par rapport aux taux attendus à partir de 2008 conformément à l'accord sur les transports terrestres).

Augmentation temporaire de la taxe globale sur le transit

En même temps, l'accord sur les transports terrestres permet une augmentation temporaire de la redevance globale qu'il prévoit dans le cadre de mesures correctives et de protection unilatérales. Cette redevance globale est composée de la RPLP et le cas échéant, d'une taxe sur le transit alpin perçue en sus. Ces mesures de protection peuvent être engagées lors de perturbations graves de la circulation régulée du trafic transalpin marchandises et après délibération au sein du Comité mixte Suisse – UE. Il faut restreindre leur application ainsi que la durée de leur application à la mesure strictement nécessaire pour remédier aux difficultés (art. 46, accord sur les transports terrestres).

Le montant de la taxe pour une course transalpine pourrait alors être augmenté au plus de 12,5 % du taux maximal pondéré. Cette augmentation serait perçue auprès des transporteurs au titre de la taxe supplémentaire sur le transit alpin et serait limitée à une durée de six mois, avec une option de prolongation unique. Au bout de douze mois, elle pourrait être perçue à nouveau, à condition que l'augmentation précédente n'ait pas duré plus de six mois. La mesure est applicable au plus deux fois en cinq ans. Si les deux parties contractantes sont d'accord, une prolongation est possible. Pour prendre cette mesure de protection unilatéralement, il faut que le taux d'utilisation minimal soit inférieur à 66 % des capacités ferroviaires à disposition durant dix semaines consécutives. Le Comité mixte doit en avoir délibéré au préalable, et le taux d'utilisation insuffisant doit faire l'objet d'une étude de l'observatoire mis en place par le Comité mixte Suisse – UE. Les travaux de cet observatoire commenceront en 2007.

Conformément à l'art. 46, al. 1 de l'accord sur les transports terrestres, les recettes supplémentaires dues à l'augmentation temporaire de la taxe globale sur le transit seraient versées intégralement au trafic ferroviaire et au trafic combiné, dans le but d'augmenter leur compétitivité par rapport au trafic routier de marchandises.

Pour ces types de taxe spéciale sur le transit alpin, la loi sur le transfert du trafic marchandises instaure la base légale suisse, puisque l'accord sur les transports terrestres ne remplace pas une base légale nationale. Mais l'introduction d'une telle taxe n'est pas prévue pour le moment, cela pour les raisons décrites ci-après:

La taxe sur le transit alpin, avec les caractéristiques que lui impose l'accord sur les transports terrestres, ne peut obtenir aucun effet supplémentaire sur le transfert. Les taux maxima autorisés pour le passage des Alpes conformément au trajet de référence restent les mêmes, que les taux de redevances pour le passage des Alpes et le trafic marchandises en plaine soient différents ou les mêmes pour la RPLP transalpine et non transalpine.

Les réglementations en vigueur de l'accord sur les transports terrestres limitent donc nettement le potentiel de transfert d'une taxe sur le transit alpin. Les taux maxima fixés dans l'accord sont des valeurs absolues et limitatives: à part l'impôt sur les véhicules à moteur et les huiles minérales et la RPLP, aucune autre taxe n'est autorisée (art. 38, al. 2, de l'accord sur les transports terrestres). La perception d'une taxe

sur le transit alpin (suffisamment élevée) faisant office d'instrument principal du processus de transfert pour atteindre l'objectif «nombre de courses» n'est donc pas compatible avec l'accord sur les transports terrestres.

Introduire la taxe sur le transit alpin à 15 % de la redevance globale obligerait par ailleurs à abaisser le taux de la RPLP perçue sur tout le territoire national. Le développement pronostiqué du trafic routier de marchandises et de ses émissions ne permet pas de s'attendre à une baisse des coûts externes du trafic routier de marchandises, valeur de référence de la RPLP. De même, il existe des réserves contre une éventuelle baisse de la RPLP du point de vue de politique financière. Les deux tiers des recettes RPLP alimentent le fonds FTP pour le financement des grands projets ferroviaires. Une réduction de la RPLP entraînerait de considérables manques à gagner pour le fonds.

Lien avec la RPLP et mesures de gestion des capacités

Le système de la RPLP a été fixé de manière qu'une taxe du transit alpin puisse être intégrée ou ajoutée ultérieurement, de manière que les transports puissent être gérés dans la zone alpine qui est sensible du point de vue de l'écologie et de la politique de santé. Il n'est pas prévu de différencier la taxe selon des critères tels que l'itinéraire, l'heure de la journée ou les embouteillages. Mais il pourrait y avoir des différenciations en liaison avec la gestion de la capacité (exigences de sécurité) et des mesures de pilotage du trafic. Ces différenciations permettront d'affiner l'écoulement du trafic en fonction de l'itinéraire, des heures de la journée et du volume du trafic.

1.5.10 Conditions de travail et intensification des contrôles du trafic lourd

Le principe de l'égalité de traitement entre le trafic des marchandises par route et par rail doit toujours être appliqué, notamment en ce qui concerne les conditions de travail dans le transport des marchandises par la route: en ce qui concerne les conditions de travail, la Suisse a l'intention de reprendre la directive 2003/59/CE du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs, modifiant le règlement 3820/85/CEE ainsi que la directive 91/439/CEE et abrogeant la directive 76/914/CEE. La mesure essentielle réside dans le fait que dès 2009 et tous les cinq ans, tous les conducteurs de camions devront suivre des cours de formation permanente de 35 heures (un jour par année). Les dispositions légales ad hoc seront élaborées dans des projets distincts en dehors de la loi sur le transport des marchandises. Elles entreront vraisemblablement en vigueur en 2008. Par ailleurs, la Commission européenne envisage de développer encore plus l'accès au marché du transport routier. La Suisse examine la transposition des dispositions dans son droit national.

Des contrôles intensifs sont une tâche permanente visant à améliorer la sécurité sur les routes de transit traversant les Alpes. La phase d'introduction et de mise en œuvre nécessaire pour intensifier les contrôles des poids lourds sera terminée lorsque le réseau des centres de contrôle sera achevé dans tout le pays. Ces centres permettront de renforcer encore les contrôles, mais aussi d'introduire ou de renforcer l'application d'autres sanctions (p.ex. décharger, transborder, rebrousser chemin, etc.).

Par ailleurs, il y a lieu d'améliorer la coordination du niveau des peines. Conjointement avec la probabilité accrue des contrôles, le niveau des amendes doit continuer d'exercer un effet dissuasif. De ce fait, les coûts du trafic lourd augmenteront indirectement, étant donné que les prescriptions en vigueur devront être mieux observées, ce qui, en fait, va de soi. Cela occasionnera des coûts et garantira à nouveau une meilleure égalité des chances dans la concurrence entre le rail et la route.

Il conviendrait d'améliorer la coordination intercantonale des sanctions en cas de violations des dispositions en vigueur. S'agissant de l'introduction de sanctions plus lourdes, il existe cependant encore des réserves vis-à-vis d'une coordination centralisée: en dehors des amendes d'ordre, la poursuite au titre du droit pénal est soumise aux procédures pénales cantonales.

1.5.11 Concurrence et indemnités en trafic traversant les Alpes

Généralités

Avec l'entrée en vigueur de l'accord sur les transports terrestres et de la loi sur le transfert du trafic, les contributions pour l'encouragement du trafic combiné ont été réorganisées de fond en comble: on a abaissé les prix du sillon pour le trafic combiné et versé des indemnités d'exploitation au moyen de commandes aux opérateurs du trafic combiné. La procédure d'indemnité a été optimisée et adaptée aux nouvelles circonstances. Entre-temps, tous les opérateurs qui exploitent des trains du trafic combiné entre les mêmes zones économiques, sont soumis aux mêmes taux d'indemnité maxima, lesquels seront réduits progressivement par la suite, compte tenu des hausses de productivité réalisables. De cette manière, une concurrence sans distorsion sera assurée entre opérateurs du trafic combiné et entreprises de transport ferroviaire qui fournissent leurs prestations sur mandat des opérateurs.

Le soutien du marché du trafic combiné est l'élément principal du processus de transfert. Il sera encore nécessaire après l'entrée en vigueur de la loi sur le transfert du trafic marchandises. L'intensité de cette mesure dépend de l'objectif visé. La poursuite des indemnités d'exploitation reste dans tous les cas l'une des mesures de transfert ferroviaires centrales qui seront poursuivies avec cette loi. Pour l'organisation future, une diminution progressive de l'encouragement devra être possible. L'ampleur de cette diminution dépend notamment de l'introduction d'autres mesures qui, en contrepartie de la promotion du rail, renchériront la route.

Renforcement du marché du trafic combiné grâce à la promotion financière

La promotion financière mise en œuvre pour renforcer et accélérer la croissance du trafic combiné sera maintenue. D'ici à l'introduction d'une Bourse du transit alpin, l'amélioration des rapports de prix entre la route et le rail ne sera réalisable que s'il est possible d'abaisser les prix du transport ferroviaire des marchandises grâce au maintien et, en partie, à l'augmentation des indemnités d'exploitation. Les gains de productivité résultant de l'amélioration de l'infrastructure ferroviaire pourront, certes, être utilisés en partie pour réduire progressivement les indemnités. Ces gains devront toutefois rester en partie auprès des acteurs du transport ferroviaire des marchandises, afin que les fonds qui deviendront disponibles puissent être injectés dans des investissements et des offres visant à transférer d'autres trafics. D'autre part, il faut employer les indemnités d'exploitation pour gagner de nouveaux trafics

qui seront déplacés directement à partir de la route. Avant le renchérissement du transport routier des marchandises, il sera impossible, dans un premier temps, de supprimer complètement les indemnités sans que cela ait des répercussions considérables sur les trafics déplacés. Quoi qu'il en soit, la promotion du trafic combiné doit, à l'avenir également, être considérée comme une mesure transitoire pour laquelle il faudra fixer à long terme un calendrier en vue de sa diminution. L'introduction des droits de passage sur la route permettra de réduire progressivement les mesures de promotion.

Comme par le passé, la promotion financière comprendra tant le TCNA que la chaussée roulante, mais la majeure partie de l'aide portera, comme d'habitude, sur le trafic combiné non accompagné. Aujourd'hui déjà, les marchandises traversant les Alpes sont davantage acheminées en TCNA que par la route. Ne serait-ce que pour continuer de maintenir sur la route les transports actuels en TCNA et à épuiser les potentiels de croissance du TCNA en faveur du transfert, il est impossible d'affecter à la chaussée roulante des fonds réservés au TCNA. Mais à l'intérieur du futur plan de transfert (cf. ch. 1.5.12), la chaussée roulante jouera un rôle plus important qu'à l'heure actuelle.

Effets de la promotion financière du trafic combiné

La promotion financière de l'exploitation du trafic combiné augmente la compétitivité de ce trafic vis-à-vis de la route. Comparativement au transport routier, le trafic combiné a des éléments de production qui occasionnent des coûts supplémentaires (transbordement, manœuvres, logistique plus coûteuse, etc.). En réalisant des progrès en matière de productivité et de qualité dans le parcours principal effectué par le rail, il sera possible à long terme d'offrir les prestations du trafic combiné transalpin à des coûts inférieurs à ceux du trafic routier à travers les Alpes.

Pour les offres destinées aux expéditeurs, les opérateurs du trafic combiné sont en concurrence directe avec les transporteurs routiers. Seules les indemnités versées par la Confédération permettent de présenter des offres soutenant la concurrence de la route. Les opérateurs du trafic combiné obtiennent des commandes de transport parce qu'ils soumettent des offres dont le prix est inférieur aux coûts effectifs. Cela étant, les indemnités d'exploitation allouées par la Confédération contribuent au succès du transfert et subventionnent indirectement les expéditeurs.

Etant donné que la promotion du trafic combiné se fait sous forme de commandes passées auprès des opérateurs de ce trafic, il n'y a pas de discrimination. Des taux d'indemnisation maximaux uniformes s'appliquent aux relations entre certaines régions économiques. Les progrès réalisés en matière de productivité conduisent, avec le temps, à une baisse progressive des taux d'indemnité. Les nouveaux trafics nécessitent régulièrement des indemnités plus fortes que les trafics existants, car un transport ferroviaire n'entraîne jusqu'ici pas en ligne de compte, étant donné les prix défavorables du rail. A l'avenir, il faudra tenir compte davantage de cet état de fait lors de la définition de l'indemnisation moyenne. En revanche, les indemnités pour la chaussée roulante pourront vraisemblablement être réduites dans une large mesure grâce à l'amélioration des rotations des trains et à l'optimisation de la production qui en résulte. Il n'est plus prévu d'accorder des subventions spéciales pour les prix des sillons du trafic combiné, cela au plus tard à partir de l'entrée en vigueur de la loi sur le transfert du trafic marchandises.

Afin de garantir l'efficacité de cette politique de promotion, une évaluation indépendante de la procédure d'indemnisation a été effectuée suite à une suggestion du Contrôle fédéral des finances. L'évaluation arrive à la conclusion suivante: «La procédure de commande dans le trafic combiné remplit très largement les exigences fixées après les diverses adaptations de ces dernières années. De grands progrès ont notamment été réalisés quant à l'objectif principal, à savoir distordre le moins possible les forces du marché en liaison avec les subventions.»⁶¹

Estimation du montant des indemnités pour le trafic combiné traversant les Alpes

Selon les modèles de calcul, la réalisation d'un transfert maximal ne permet qu'une légère réduction jusqu'en 2017 du total des fonds destinés à la promotion du trafic combiné. Les fonds nécessaires aux indemnités d'exploitation se montent à 180 à 220 millions de francs par année. Cela n'est pas imputable à la stagnation des taux par envoi transféré, mais au volume beaucoup plus grand des transports encouragés financièrement. L'introduction de la Bourse de transit alpin permettra de réduire sensiblement ces subventions.

En détail, cela signifie que dans le cadre du plan de transfert jusqu'en 2018, 220 millions de francs au maximum pourront chaque année, sans l'introduction de la Bourse du transit alpin, servir au transfert de 1 150 000 à 1 400 000 envois dans le trafic à travers les Alpes. En 2005, grâce à une subvention de 215 millions, 780 000 envois ont été acheminés à travers les Alpes en trafic combiné (TCNA et chaussée roulante). En moyenne et jusqu'en 2018, chaque envoi transféré pourra être acheminé avec 60 % au plus du niveau d'indemnité actuel, bien qu'une grande partie des transports transférés soit nouvelle et qu'ils nécessitent, en général, une plus forte indemnité. Par rapport à 2002, cela représente une baisse de de l'indemnité de plus de 60 %. Le niveau de l'indemnité continuera à se réduire par petites étapes. Quelques trafics maritimes de et vers les ports de la mer du Nord pourront, d'ici 2018, être écoulés de manière rentable sans indemnités de la Confédération. Cette réduction progressive sera compensée par les gains de productivité que les acteurs du trafic combiné réaliseront. A noter que les envois récemment déplacés depuis la route nécessitent en général une indemnité plus élevée que les envois qui sont déjà acheminés de manière intermodale en raison de l'aide accordée actuellement. Si la baisse des subventions était supérieure aux gains de productivité réalisés, on courrait le risque de voir ces trafics revenir sur la route.

Seule l'introduction d'une Bourse du transit alpin permettrait de réduire nettement les indemnités sans compter avec un retour du trafic sur la route. La Bourse réduira les capacités du transport routier des marchandises à travers les Alpes. Cela étant, les transporteurs devront utiliser le rail. Les rapports de prix entre le rail et la route se déplaceront nettement en faveur du premier. Ces améliorations devront être utilisées pour réduire progressivement les indemnités d'exploitation pour le trafic combiné, accompagné ou non.

⁶¹ Institut Interface pour les études politiques/RappTrans. Evaluation des procédures de commande dans le trafic combiné, rapport final, Lucerne/Zurich, 2006, 1.

Trafic marchandises ferroviaire conventionnel, trafic par wagons complets

En principe, le trafic par wagons complets transalpin atteste une rentabilité supérieure à celle du trafic combiné. Les marchandises (surtout les marchandises volumineuses) sont transportées par des trains de marchandises conventionnels, qui se trouvent en concurrence moins immédiate avec les transports routiers que les marchandises transportées en mode combiné. Le recul de la proportion de ces transports sur le volume global du trafic transalpin s'explique surtout par l'évolution générale de l'économie et par la conjoncture. La production de matières premières, dont les marchandises sont traditionnellement transportées en trafic par wagons complets, joue un rôle de plus en plus faible: les biens d'investissement et de consommation de haute valeur passent au contraire au premier plan. Ces groupes de marchandises sont transportés le plus souvent en trafic combiné.

Dans une moindre mesure, l'augmentation de la limite de poids générale sur la route a contribué à la chute des produits du trafic par wagons complets. Cette chute a été atténuée par la diminution du prix du sillon pour le trafic par wagons complets. C'est pourquoi, dans le cadre de l'encouragement du trafic marchandises ferroviaire, il faut répondre à la question du soutien financier du trafic transalpin par wagons complets. Jusqu'ici, il n'est pas prévu d'encourager de manière ciblée le trafic transalpin par wagons complets. Du point de vue logistique, le trafic ferroviaire traditionnel des marchandises n'est pas en mesure de mettre en place d'importantes capacités de transfert supplémentaires. Il faut pour cela des chaînes de transport intermodales.

Quoi qu'il en soit, vu l'objectif de la politique du transfert, il ne serait pas approprié que la promotion, précitée, du trafic combiné détourne vers ce dernier une partie du trafic par wagons complets. Pour utiliser une image, ce serait du cannibalisme. Dans le cadre d'une étude, on s'est donc demandé si les mesures d'appoint destinées à encourager le trafic combiné conduisaient à une «cannibalisation» du trafic transalpin par wagons complets. Diverses méthodes et approches indépendantes l'une de l'autre ont été utilisées dans cette étude. Celle-ci est arrivée à la conclusion que l'intensification des indemnités pour le trafic combiné, en vigueur depuis l'an 2000, n'avait pas conduit à une telle «cannibalisation»⁶².

Aucune autre mesure n'est prévue qui exposerait le trafic transalpin par wagons complets à une pression particulière du côté des recettes. Les effets de l'augmentation des limites de poids ont été atténués par l'octroi de subventions pour les prix des sillons, qui se terminera en 2008. Le relèvement de la RPLP et les gains de productivité déjà réalisés permettront au trafic par wagons complets de maintenir son importance dans le trafic à travers les Alpes. Cela étant, il n'est pas prévu de poursuivre ou de réintroduire, à titre de mesure de transfert, des subventions pour les prix des sillons dans le trafic par wagons complets.

Navigation intérieure et trafic combiné

Dans le trafic marchandises, la concurrence entre les modes de transport «route», «rail» et «navigation intérieure» est particulièrement prononcée sur les voies d'accès au nord de la Suisse. Les voies d'eau offrent des capacités d'infrastructure «naturelle» permettant un trafic écologique, notamment des marchandises en vrac et des

⁶² Ecoplan/MDS Transmodal/ProgTrans, Effet de cannibalisation TPWC/TCNA, Berne/Bâle 2006.

conteneurs maritimes. C'est pourquoi, dans le cadre du processus de transfert, il faut exploiter les avantages de la navigation intérieure lors de la répartition du travail entre les modes de transport⁶³.

Il convient d'éviter les distorsions de concurrence entre les trafics qui atteignent ou quittent la Suisse par bateau et ceux qui traversent la Suisse uniquement sur le rail. En application de la pratique actuelle, les envois du trafic combiné transportés sur le Rhin depuis/jusqu'à Bâle continueront d'être indemnisés pour la suite de leur transport sur le rail. Ces indemnités seront calculées sur la base de la traversée des Alpes par voie ferroviaire et du délestage du réseau routier suisse. Cette démarche exclut la promotion financière directe et la commande de transports auprès d'armateurs ou de compagnies de navigation, puisque le réseau routier suisse ne serait pas délesté concrètement.

Prix des sillons pour le transport ferroviaire des marchandises

A l'instar de la disponibilité des capacités, les prix des sillons du trafic marchandises constituent une condition-cadre importante pour le transport des marchandises par rail. La discussion politique sur une adaptation éventuelle des prix des sillons aux nouvelles conditions intramodales et intermodales du marché doit se dérouler dans le cadre des projets de développement des conditions-cadres du marché ferroviaire.

Le Conseil fédéral estime que le niveau du prix des sillons ne doit pas être défini sur la base de considérations politiques, mais doit refléter tant les conditions techniques que les exigences du marché. Par ailleurs, les adaptations de ce niveau concernent toujours l'agencement du financement de l'infrastructure ferroviaire. Elles ne sauraient donc faire l'objet d'un projet relatif au trafic marchandises.

Des prix de sillons conformes au marché sont une condition sine qua non de la politique du transfert. Dans le cadre des autres étapes de la réforme des chemins de fer, le Conseil fédéral s'efforce, vu la refonte du financement de l'infrastructure, de vérifier de manière approfondie ces prix en ce qui concerne leurs incitations.

1.5.12 Aménagement de l'offre de la chaussée roulante

Généralités

La commande des offres de la chaussée roulante (CR) a été mise en œuvre dans le cadre de la politique de transfert actuelle à titre de mesure complémentaire. Les mesures de transfert étaient alors concentrées sur un renforcement du marché du trafic combiné non accompagné.

Le projet sur le transport des marchandises redéfinira l'importance de la chaussée roulante. A l'avenir également, la chaussée roulante et le TCNA serviront aussi d'instruments de transfert ferroviaires conformément à leurs avantages spécifiques. En tant qu'instrument accompagnant la Bourse du transit alpin, la chaussée roulante occupe une place particulière. Cependant, elle ne pourra jamais remplacer le TCNA

⁶³ Le Conseil fédéral a approuvé le postulat Fetz «Promotion de la navigation» (affaire n° 06.3541), et prépare actuellement un rapport sur la politique de la navigation.

et sa promotion. Aussi longtemps que la Bourse du transit alpin ne sera pas mise en place, elle restera un instrument de transfert mineur en termes de trafics transférés. Mais il faut la développer progressivement en cas de réalisation de gains d'efficacité.

En principe, la chaussée roulante a un inconvénient: elle n'utilise pas efficacement l'infrastructure ferroviaire existante, car elle transporte sur le rail des camions et des trains routiers complets, y compris les chauffeurs (dans la voiture d'accompagnement) et, par rapport au TCNA, elle achemine des masses improductives. D'autre part, elle convient bien pour accompagner la Bourse du transit alpin sur le plan ferroviaire. En effet, elle n'exige pas des expéditeurs et des entreprises de logistique qu'ils procèdent à de profonds changements de leur exploitation. Le transporteur routier ne doit pas répondre à des exigences spéciales ni réaliser des investissements. Etant donné l'aménagement de l'axe du Loetschberg et les nouveaux développements des véhicules de la chaussée roulante, il est maintenant possible de transporter des poids lourds d'une hauteur aux angles de 4 mètres. L'extension de l'offre de la chaussée roulante permettrait de ne pas amputer la capacité globale pour les courses des camions à travers les Alpes, mais la déplacerait sur le rail sans pertes logistiques. Dans le cadre de la politique coordonnée des transports dans la région alpine, cette situation peut être citée comme argument lors des négociations sur l'introduction d'une Bourse du transit alpin.

Faisabilité d'une offre de chaussée roulante d'une frontière à l'autre

Lors de la consultation sur le trafic marchandise, le Conseil fédéral, dans le cadre d'un plan de transfert, a proposé une série de mesures portant essentiellement, du côté ferroviaire, sur l'extension substantielle de la chaussée roulante. L'objectif serait de mettre en place rapidement une chaussée roulante haut de gamme du point de vue qualitatif et quantitatif et reliant une frontière à l'autre (p.ex. 400 000 places de chargement, cadence horaire). Le Conseil fédéral avait d'ailleurs annoncé qu'il ferait examiner à fond la faisabilité et la rentabilité d'une telle chaussée roulante.

Une étude conceptuelle comparant les coûts d'exploitation des systèmes de chaussée roulante⁶⁴, réalisée avant le projet sur le trafic marchandises, est arrivée à la conclusion que dans certaines conditions, une offre substantielle pouvait être exploitée de manière rentable. Pour mettre en place une chaussée roulante couvrant ses coûts, il importe d'accorder l'attention nécessaire à la faisabilité des conditions techniques et infrastructurelles. Pendant la consultation, on a examiné avec soin les conditions-cadres à mettre en place pour une telle chaussée roulante⁶⁵:

- *Disponibilité des sillons et offre de places de chargement possible sur l'axe Loetschberg-Simplon*: il existe en principe suffisamment de sillons pour une chaussée roulante reliant une frontière à l'autre. Une offre de 430 000 places de chargement au maximum est possible sur l'axe du Loetschberg sans qu'il soit nécessaire de diminuer l'offre du trafic voyageurs. Les temps de par-

⁶⁴ Ecoplan, comparaison des coûts d'investissement et d'exploitation de deux systèmes de chaussée roulante, Berne, 2003.

⁶⁵ RappInfra, faisabilité (aménagement du territoire et technique de transport) de terminaux de chaussée roulante performants dans les régions de Bâle et de Domodossola/Chiasso, Bâle 2006 et Ecoplan, comparaison des coûts d'investissement et d'exploitation de la chaussée roulante, état 2006. Actualisation de l'étude Ecoplan de 2003 «comparaison des coûts d'investissement et d'exploitation de deux systèmes de chaussée roulante», Berne 2007.

cours réalisables avec des sillons rapides sur l'axe Loetschberg-Simplon (Bâle-Domodossola) seraient de quatre heures, auxquelles il faut ajouter deux heures pour les terminaux. Sur l'axe Bâle-Domodossola, une offre substantielle de chaussée roulante permettrait d'occuper tous les sillons à grands profils disponibles (48 sillons SIM). Les autres trafics marchandises à grands profils du TCNA ne pourraient ensuite plus être écoulés par le rail à travers la Suisse.

- *Disponibilité des sillons et offre de places de chargement possible sur l'axe du St-Gothard*: à titre alternatif, une offre présentant le même nombre de places de chargement pourrait être mise en place sur l'axe du St-Gothard (Bâle-Chiasso). Etant donné sa hauteur insuffisante pour les angles des camions il ne pourrait être opérationnel que dans une mesure très limitée pour tous les transports de camions et le complément de la Bourse du transit alpin, cela même si l'on utilise du nouveau matériel roulant. Jusqu'à l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, l'offre de chaussée roulante sera donc toujours plus chère sur cet axe que sur le Loetschberg-Simplon.
- *Offre cadencée*: la chaussée roulante peut être exploitée avec une offre cadencée. Cela exclut les temps d'attente aux terminaux et garantit la sécurité de la planification des entreprises de transport. L'offre comprendrait un départ par heure au terminal sud et au terminal nord, en règle générale tous les jours et 24 heures sur 24. Les trains peuvent offrir 32 places de chargement au maximum.
- *Sites des terminaux*: étant donné les exigences en matière de place et de grandeur, les sites convenant aux nouveaux terminaux de chaussée roulante ne sont disponibles que dans une mesure limitée⁶⁶. Les emplacements possibles à la frontière nord de la Suisse ont été localisés à Bâle-Nord (zone de la gare marchandises de la gare badoise), Weil Nord (Allemagne) et St-Louis (France). Au sud des axes de transit, des surfaces seraient disponibles pour des terminaux à Domodossola et à Chiasso-Smistamento.
- *Période de mise en œuvre et risques*: une chaussée roulante avec une offre de places de chargement nettement améliorée pourrait être mise à disposition au plus tôt au milieu de la prochaine décennie, vers 2015, date à laquelle il faudrait encore ajouter la phase d'introduction. Outre l'acquisition du matériel roulant et des locomotives, ce sont surtout les procédures d'autorisation qui prennent beaucoup de temps (au moins deux ans). La construction des terminaux dure moins longtemps (une année). S'agissant de la mise en œuvre, il existe en outre des risques considérables en ce qui concerne les décisions des autorités locales compétentes. Etant donné que les terminaux occupent beaucoup de place et qu'ils provoquent localement une grande charge de trafic, tant routière que ferroviaire, les nouveaux terminaux seront vraisemblablement très difficiles à imposer sur le plan politique. A l'étranger, les risques liés à la construction des terminaux sont, vu la résistance locale, nettement plus élevés qu'en Suisse. Le site de Domodossola devrait être difficilement réalisable. Etant donné la résistance locale, les divers efforts visant ces dernières années à offrir une relation de chaussée roulante

⁶⁶ Les sites des terminaux ont été étudiés tant pour le système de chaussée roulante de Bombardier que pour le système Modalohr. Le besoin de surface pour un terminal Modalohr est plus élevé, de sorte qu'aucun site n'a pas été trouvé au Tessin pour ce système.

jusqu'à Domodossola ont échoué jusqu'ici. Vu la forte charge imposée par les poids lourds pour la vallée d'Ossola et des parties du Piémont et de la Lombardie, la population italienne s'oppose catégoriquement à un tel terminal de chaussée roulante.

- *Rentabilité sans Bourse du transit alpin*: les travaux d'approfondissement arrivent à une conclusion claire et nette: avec l'horizon temporel considéré, soit jusqu'à deux années après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, aux prix actuels, une chaussée roulante reliant une frontière à l'autre ne peut, sans Bourse du transit alpin, être exploitée de manière rentable du point de vue de l'économie d'entreprise. Le prix d'utilisation de la chaussée roulante et le taux de remplissage réalisable influencent sensiblement la rentabilité de l'offre. La fixation des prix des places de chargement dépend de nombreux facteurs. Outre la RPLP, le transporteur qui utilise la chaussée roulante peut économiser les coûts de carburant et d'autres coûts variables. C'est sur cela que se mesure la propension des clients à payer le prix de la chaussée roulante. Comme l'opérateur de ladite chaussée doit supporter le risque d'entreprise, il faudrait que le taux d'utilisation de la chaussée roulante soit quasiment de 100 % pour que son exploitation soit rentable. Cela n'est toutefois pas possible, car la demande varie en fonction du jour, de la semaine et de l'année. Il ne fait toutefois pas de doute qu'une offre de chaussée roulante bien aménagée se satisferait de nettement moins d'indemnités qu'à l'heure actuelle (jusqu'à un tiers du montant actuel, ce qui correspond au niveau de subventionnement des envois du trafic combiné non accompagné).
- *Rentabilité avec la Bourse du transit alpin*: en cas d'introduction de la Bourse du transit alpin, l'opérateur de la chaussée roulante pourra aussi tenir compte du prix d'un droit de passage lorsqu'il déterminera le prix d'une place de chargement dans la chaussée roulante. A l'inverse, une chaussée roulante offrant 400 000 places de chargement exercera aussi une influence sur le prix d'un droit de passage, car l'offre ferroviaire sera attrayante en tant que solution de rechange par rapport à la route. Déjà avec un prix moyen d'une centaine de francs, une chaussée roulante reliant une frontière à l'autre et comprenant jusqu'à 430 000 places de chargement (Loetschberg-Simplon ou St-Gothard) pourra être exploitée de manière rentable et sans subventions.

Définition de l'offre pour compléter la Bourse du transit alpin

Le Conseil fédéral vise à exploiter le plus possible les potentiels de la chaussée roulante pour compléter la Bourse du transit alpin en vue du transfert. En relation avec les négociations internationales sur l'introduction de cette bourse, l'offre de la chaussée roulante doit être développée de manière qu'il existe des capacités suffisantes pour le processus de transfert nécessaire. A long terme, l'offre doit être aussi «grande» et sa qualité aussi «bonne» que possible dans son rôle d'appoint approprié à la Bourse du transit alpin. Etant donné ces exigences, l'offre améliorée ne peut se faire qu'en relation avec la mise en service du tunnel de base du St-Gothard.

Pour compléter la Bourse du transit alpin, l'offre de places de chargement devrait être augmentée de manière à couvrir la différence entre le nombre des courses de camions existant lors de la mise en œuvre de la Bourse du transit alpin et le nombre des droits de passage définis. Selon les prévisions attendues, il faudrait pour cela dès 2013 une offre de 350 000 places de chargement. La possibilité de transporter des

véhicules ayant une hauteur aux angles de 4 m ouvre un marché englobant en principe tout le parc des véhicules susceptible d'emprunter les routes suisses selon les prescriptions ad hoc sur la hauteur des véhicules⁶⁷. Les clients ne devront absolument pas modifier les processus de logistique et de production et leur traversée de la Suisse n'entraînera pour eux aucune perte en termes de prix, de capacité et de qualité. Le principe de la liberté du choix du moyen de transport restera garanti. Les camions qui traversent les Alpes et qui, au moment de l'introduction de la Bourse du transit alpin, ne disposent pas de droits de passage pourront entièrement être transportés avec la chaussée roulante. Les étapes d'extension concrètes seront coordonnées avec les progrès réalisés lors des négociations entreprises au sujet de la Bourse du transit alpin avec les autres pays de l'Arc alpin et de l'UE.

Les aménagements concernant la capacité en places de chargement, les temps de parcours et la cadence dépendront de l'offre esquissée, telle qu'elle a été élaborée dans le cadre des travaux d'approfondissement de la chaussée roulante. Cette offre améliorée devrait bénéficier de manière systématique des effets de productivité induits par l'ouverture du tunnel de base de la NLFA.

Les facteurs suivants ont une importance particulière et doivent être suffisamment pris en compte:

- par rapport à la situation actuelle, l'offre complétant la Bourse du transit alpin doit comprendre des liaisons plus rapides et une offre assez cadencée. Les départs doivent être possibles chaque heure (le cas échéant, depuis divers points de départ).
- l'offre de chaussée roulante devrait être accessible au plus grand nombre de véhicules admis au transport routier de marchandises. Jusqu'à l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, une telle offre n'est pas possible sur cet axe, étant donné la hauteur limitée aux angles. Cela étant, seul l'axe Loetschberg-Simplon pourra, dans un premier temps, être utilisé pour une chaussée roulante de grande valeur complétant la Bourse du transit alpin.
- l'accent est mis sur une chaussée roulante qui relie une frontière à l'autre et qui présente aussi une offre différenciée avec plusieurs points de départ et d'arrivée (p.ex. Bâle et Fribourg-en-Brisgau dans le Nord, Domodossola et Novare dans le Sud). Elle pourra être considérée comme un appoint à part entière à la Bourse du transit alpin. Plusieurs sites de terminaux doivent donc être envisagés (et chacun d'entre eux aura besoin d'une surface moins grande).
- dans un premier temps, le problème du site du terminal à Domodossola conditionne l'extension de la chaussée roulante sur l'axe Loetschberg-Simplon. A l'heure actuelle, il n'est absolument pas résolu. Le Conseil fédéral examinera avec le gouvernement italien et les autorités dans quelle mesure il sera possible, ces prochaines années, d'aménager à Domodossola un terminal pour le transbordement des camions. Si cela n'est pas possible, il faudra considérer d'autres sites en Italie (p.ex. Novare) ou envisager une offre sur l'axe du St-Gothard après la mise en service du tunnel de base éponyme.

⁶⁷ Cf. art. 66 de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation, RS 741.11.

- comparativement aux autres trafics ferroviaires marchandises, l'extension de la chaussée roulante consomme beaucoup de capacité en matière de sillons. Avec la chaussée roulante, un train ne peut, en moyenne, acheminer que les trois quarts de la charge utile du trafic combiné non accompagné⁶⁸. Par ailleurs, vu l'utilisation des sillons à grands profils de l'axe du Loetschberg, certains trafics TCNA ne pourront plus être écoulés en Suisse par le rail. Comme les futures capacités de cet axe seront prochainement absorbées par le trafic marchandises, l'extension de la chaussée roulante évincerait d'autres trafics déjà déplacés sur le rail. Cela concernerait jusqu'à 26 sillons marchandises quotidiens et, partant, une quantité considérable d'envois du TCNA sur les sillons dits SIM (>75 000 envois par année). C'est uniquement lorsque les capacités du tunnel de base du St-Gothard seront disponibles qu'il sera possible d'éviter que ces trafics soient évincés.

Etant donné ces exigences et vu la situation, la mise en place et l'introduction d'une offre étoffée de chaussée roulante sera possible et judicieuse au plus tôt au moment de la mise en service du tunnel de base du St-Gothard ou en relation avec elle. Le Conseil fédéral s'engagera vivement afin de créer les conditions préalables nécessaires à l'aménagement de la chaussée roulante – notamment la construction, en accord avec l'UE, des terminaux nécessaires à proximité de la frontière et la mise à disposition des capacités des sillons et des durées de rotation indispensables à une exploitation rentable. Si les négociations concernant la Bourse du transit alpin, qui se déroulent dans le cadre de la politique coordonnée des transports de la région alpine, débouchaient sur la création de cette offre dans des délais plus courts, le Conseil fédéral prendrait les mesures qui s'imposent.

Appel d'offres pour la chaussée roulante à partir de 2011

La Confédération prépare un appel d'offres international de la chaussée roulante à partir de 2011 et le lancera au plus tard en 2009. L'offre actuelle de la chaussée roulante sur l'axe Loetschberg-Simplon a fait l'objet d'un appel d'offres en 1998. Le mandat concernant la fourniture de l'offre mise au concours a eu lieu en 2001 sur la base d'un accord-cadre avec un consortium. Cet accord avait une durée limitée à 10 ans. Un nouvel appel d'offres est donc nécessaire pour l'exploitation de la chaussée roulante à partir de 2011. Dans le cadre de cette nouvelle mise au concours, le Conseil fédéral demandera aussi des offres pour une extension substantielle, à savoir un service comprenant plus de 150 000 places de chargement. Des offres échelonnées sont possibles. Les exigences précises posées quant à l'aménagement de l'offre seront concrétisées à la lumière du complément à apporter à la Bourse du transit alpin.

L'appel d'offres portera sur la taille et le genre de l'offre en places de chargement et l'horaire (présentés chaque fois en diverse variantes). Le Conseil fédéral examinera les conditions nécessaires avec les gestionnaires de l'infrastructure. Le cas échéant, la Confédération déterminera les lieux de départ et assumera une fonction d'appui en ce qui concerne la mise à disposition des terminaux (surtout ceux installés à l'étranger).

⁶⁸ A titre d'exemple, un train marchandises de 1600 tonnes achemine en moyenne 850 tonnes de charge utile (tonnes dites nettes-nettes) en trafic par wagons complets, 680 en TCNA et 480 en chaussée roulante.

En principe, l'exploitation concrète sera de la responsabilité des opérateurs. Ils commanderont l'offre et, si nécessaire, l'indemniseront. Les offrants ont toute latitude pour fixer les prix et leur structure. La fixation des prix fait partie de la responsabilité de l'entreprise et dépendra directement des coûts du transport routier concurrent. C'est pourquoi l'estimation des recettes dans le cadre de la procédure d'appel d'offres et de soumission fait partie du risque incombant à l'entreprise. Du point de vue des coûts, il ne faut pas simplement prendre en considération les coûts d'exploitation directs (traction, entretien du matériel roulant), mais aussi les coûts à la charge de l'opérateur pour la mise à disposition des terminaux et l'acquisition du matériel roulant. Le risque d'entreprise doit être assumé par l'opérateur. Dans le cadre de l'adjudication, la Confédération ne propose aucune garantie pour les risques commerciaux incombant aux opérateurs à la suite d'évaluations erronées des coûts ou des recettes.

L'appel d'offres portera sur une durée de dix ans environ. Pour cette période, l'entreprise obtiendra le droit exclusif d'exploiter la chaussée roulante. Elle devra pour cela présenter le meilleur rapport prix-prestations et exiger le moins d'indemnités par place de chargement ou envoi. Quoi qu'il en soit, le mandat sera aussi attribué au cas où l'offre serait réalisable en couvrant ses coûts et en ne nécessitant pas d'indemnités. La promesse d'indemnités n'est possible que jusqu'en 2018 conformément à l'enveloppe financière prévue. Par apport à la situation actuelle, la promotion financière de la chaussée roulante ne pourra être augmentée que si l'indemnité nécessaire pour chaque envoi est durablement plus basse que celle qui est versée pour le TCNA. A partir du moment où la Bourse du transit alpin sera entièrement mise en place, l'offre de la chaussée roulante ne sera plus indemnisée.

Comme la chaussée roulante ne peut pas être mise en service d'un jour à l'autre, l'extension progressive de l'offre pourra aussi faire l'objet de l'appel d'offres dans un délai de trois ans par exemple. Les étapes concrètes de l'extension relèvent de l'offre.

1.5.13 Mise à disposition de capacités de terminaux suffisantes en Suisse et à l'étranger

Le renforcement du trafic combiné doit rester au premier plan. Pour qu'il puisse poursuivre son expansion, il faut disposer d'installations de transbordement suffisantes et d'une qualité intéressante. Vu la forte croissance du marché du trafic combiné, des insuffisances de capacités subsistent le long des axes de transit transalpins et dans les régions étrangères de provenance et de destination, notamment dans le nord de l'Italie et dans le transbordement bateau/rail. Il faut les éliminer pour que le processus de transfert se poursuive et réussisse. L'encouragement de la Confédération à la construction de terminaux en Suisse et non loin de ses frontières doit donc se poursuivre.

Les programmes pluriannuels constituent le cadre de la promotion fédérale des capacités de terminaux. Lors du traitement de la demande, on évaluera la valeur du projet selon des critères détaillés. Seuls les projets qui se voient attribuer une grande importance pour l'élimination des goulets d'étranglement dans le transbordement du trafic combiné pourront être subventionnés. Il est nécessaire de poursuivre la promotion dans le cadre du processus de transfert. Pourtant, il faudra vérifier le montant des fonds nécessaires dans le cadre de la planification permanente et du suivi. La

réduction des fonds injectés devrait être possible dès 2014, car les principales capacités des terminaux seront disponibles en Suisse et dans les régions étrangères proches de la frontière. Par la suite, on pourra dans de nombreux cas gérer indirectement les investissements par le biais des indemnités d'exploitation.

La Confédération ne planifiera pas de terminaux dans le domaine du TCNA. Après examen de leurs demandes, les investisseurs privés recevront un financement initial, mais chaque investisseur doit fournir au moins 20 % de fonds propres. La contribution fédérale dépendra de l'évaluation du projet dans le cadre d'une analyse coûts-bénéfices. Le besoin d'investissement et l'effet de transfert réalisable constitueront des critères fondamentaux en l'occurrence. Les fonds pour les constructions ou les transformations de terminaux ne seront accordés qu'au cas où, sans l'aide fédérale, les projets ne seraient pas réalisés. Il faut en outre que l'effet de transfert soit maximal et que le projet soit rentable en dix années d'exploitation, compte tenu des contributions d'investissement de la Confédération. De plus, une partie des contributions sera accordée sous forme de prêts, notamment pour d'autres investissements en faveur du trafic combiné (p.ex. acquisition des conteneurs convenant à un transbordement intermodal).

1.5.14 Mesures qualitatives

Les améliorations de la qualité de l'infrastructure et de l'exploitation ferroviaire sont une condition centrale des hausses de productivité. Ces étapes sont décisives pour le renforcement de la position du trafic marchandises ferroviaire dans la concurrence par rapport à la route. Surtout dans le trafic marchandises ferroviaire transfrontalier, la qualité des services, à savoir la ponctualité et le temps de transport, est encore trop faible. Dans le cadre de la politique de transfert, il s'agit de viser une nette amélioration de la qualité du trafic marchandises national et international à travers la Suisse.

Comme par le passé, une concurrence intensive entre les entreprises assurant le transport ferroviaire des marchandises le long des axes de trafic est fondamentale pour améliorer la qualité. Pour que les relations avec les clients soient couronnées de succès et qu'elles se développent, les entreprises doivent proposer des produits présentant une qualité suffisante. Dans le cadre de la collaboration internationale et de la constitution d'alliances et vu les nouveaux modèles commerciaux des divers chemins de fer, des progrès ont déjà été réalisés en matière de qualité – surtout au niveau de la ponctualité. D'autres améliorations sont attendues en raison de nouveaux modèles commerciaux. Que ce soit à l'échelon de l'Etat (conditions-cadres), de la coordination internationale des mesures de politique des transports ou à l'échelon des entreprises (nouveaux régimes d'exploitation), tous les efforts visant à améliorer la qualité doivent se poursuivre et s'intensifier.

Il y a lieu de renforcer les efforts consentis par tous les intéressés en vue d'améliorer la qualité du transport ferroviaire des marchandises. L'ouverture du marché et, partant, l'intensification de la concurrence constituent des incitations appropriées. Dans un premier temps, les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure peuvent améliorer la qualité en optimisant les processus d'exploitation. L'amélioration continue de la qualité (ponctualité, fiabilité et souplesse) est la condition sine qua non du succès du transfert. Les Etats et les gestionnaires d'infrastructure doivent aussi, dans les groupes internationaux, tendre à améliorer la qualité. Des programmes transfrontaliers ad hoc seront réalisés à cette fin. Ils concer-

nent surtout les mesures visant à éliminer les interfaces existant encore entre les divers réseaux et à améliorer ainsi l'interopérabilité. Mentionnons à ce titre les systèmes uniformes d'arrêt automatique des trains, mais aussi la reconnaissance réciproque des admissions du matériel roulant et du personnel.

Les exigences de qualité varient selon la prestation de transport à effectuer. La garantie de la qualité génère des coûts. Il ne semble donc pas indiqué de fixer des normes de qualité uniformes pour tous les trafics ferroviaires de marchandises. Cela entraînerait notamment une inégalité de traitement vis-à-vis de la route. Les critères de qualité doivent plutôt être pris en compte dans les conventions conclues entre les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure. Il faut aussi prévoir des réglementations contractuelles sur les procédures et les sanctions en cas de qualité insuffisante. Les réglementations figurant dans les conventions relatives aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) et dans la révision des dispositions de la loi sur le transport des marchandises (pour les trafics nationaux) servent de base ad hoc dans le présent projet. Par ailleurs, les conventions d'indemnités destinées à promouvoir le trafic combiné doivent comprendre davantage d'incitations en vue d'améliorer la qualité. La base légale nécessaire est contenue dans la révision de la loi sur le transport des marchandises (art. 3).

Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de fixer des normes minimales ou des principes détaillés applicables aux indemnités. L'évolution de la qualité continuera cependant d'être observée (poursuite du suivi de la qualité des mesures d'appoint au processus de transfert). Si la qualité venait à se détériorer gravement, il faudrait le cas échéant, conformément aux dispositions internationales en vigueur (COTIF, mesures de la Communauté européenne dans le cadre des paquets financiers), fixer des exigences minimales et émettre des réglementations concernant le non-respect des normes de qualité convenues dans le contrat de transport.

Si elle est appliquée rigidement, la réglementation actuelle des priorités, qui privilégie les transports voyageurs, peut entraver l'utilisation optimale des capacités disponibles (surtout dans le domaine du matériel roulant) et porter atteinte aux nettes améliorations de la qualité du transport ferroviaire des marchandises. Le Conseil fédéral œuvre pour que la hiérarchisation des priorités soit appliquée avec souplesse de manière que l'élaboration intégrée de l'horaire et la gestion pragmatique de l'exploitation permettent d'améliorer la qualité des trafics. Une importance particulière est accordée aussi à la planification transfrontalière des sillons.

1.5.15 Répercussions de la mise en œuvre du plan de transfert figurant dans la loi sur le transfert du trafic marchandises

Evaluation globale

Le train de mesures proposé permet une continuité de la politique de transfert. En donnant de nouveaux accents et en intensifiant certaines mesures, il est réaliste d'estimer que le processus de transfert se poursuivra avec succès et que les objectifs seront vraisemblablement atteints deux ans après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard. L'introduction d'une Bourse du transit alpin couvrant tout l'arc Alpin et

exploitant les potentiels d'une politique des transports coordonnée dans la zone alpine soutiendra durablement ce processus. En attendant il faut poursuivre et optimiser la promotion financière du trafic combiné, afin que le processus de transfert aboutisse.

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des principaux développements attendus jusqu'à deux ans après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard:

Effets du concept de transfert prévu par la loi sur le transfert du trafic marchandises		
Réalisation des objectifs	Potentiel de transfert courses	Il est possible d'atteindre l'objectif «650 000 courses» vers 2017 grâce à des développements ferroviaires positifs (grâce à l'introduction de la Bourse du transit alpin avec un plafond de 650 000 courses, la réalisation des objectifs est assurée)
		La stabilisation du nombre de courses après 2017 dépend des possibilités d'introduction de la Bourse du transit alpin dans le cadre d'une politique des transports coordonnée dans l'arc Alpin.
Conditions-cadres financières	Recettes	Dans le cadre de la vente aux enchères des droits de passage, lorsque la Bourse du transit alpin pourra être introduite. Les fonds seront affectés obligatoirement aux investissements dans les infrastructures ferroviaires. (recettes RPLP)
	Besoins financiers	Jusqu'à l'introduction de la Bourse du transit alpin, environ 180 – 220 millions de francs par année pour encourager le trafic combiné. Chaque année, environ 40 millions de francs pour promouvoir les terminaux (cadre actuel), réduction possible dès 2014. Chaque année, environ 30 millions de francs pour intensifier les contrôles du trafic lourd (cadre actuel).
	Enveloppe financière 2011 à 2018	Arrêté fédéral visant à promouvoir le trafic combiné à travers les Alpes pour les années 2011 à 2018 (sans aide pour les terminaux ni intensification des contrôles du trafic lourd).

Développement des courses transalpines et des trafics transférés

La mise en œuvre du train de mesures précédemment décrit entraînera vraisemblablement une réduction du nombre de courses transalpines dans la mesure suivante:

Années	Trafic routier de marchandises transalpin résiduel après mise en œuvre de la politique de transfert
2006 (situation actuelle)	1 180 000
2007–2010	950 000–1 200 000
2011–2015	900 000– 950 000
2016–2018	750 000– 950 000
2019	650 000– 850 000*
2020 ss	650 000– 850 000*

* La stabilisation dès 2018 dépend de l'introduction de la Bourse du transit alpin

Conformément aux modélisations effectuées, on peut s'attendre à une réduction à 1 100 000 courses transalpines jusqu'en 2008 après la mise en œuvre du train de mesures proposé. Comme, à cette date, les contrôles du trafic lourd et les capacités ferroviaires supplémentaires seront déjà intensifiés, et que l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg augmentera les capacités ferroviaires disponibles, on peut même s'attendre, dans un environnement positif, à une baisse légèrement en dessous du seuil d'un million de courses. À partir de 2011, on peut compter sur un positionnement durable en dessous de ce seuil. Cela se répercutera aussi sur l'objectif intermédiaire de la loi sur le transfert du trafic marchandises. La prochaine baisse importante du nombre de courses devrait se produire après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard (vers 2017), lorsque le trafic marchandises ferroviaire pourra bénéficier d'importants avantages de production et que des capacités de chaussée roulante supplémentaires seront mises en place pour accompagner la future Bourse du transit alpin.

L'introduction d'une Bourse du transit alpin dans le cadre d'une politique des transports coordonnée peut permettre une réduction des courses plus rapide et plus sûre suivant le nombre de droits de passage définis (650 000). L'introduction d'une Bourse du transit alpin assurerait aussi une stabilisation du nombre des courses après 2018.

Les envois transalpins transportés par trafic combiné (TCNA et CR) se présenteront comme suit lors de la mise en œuvre du train de mesures proposées (le trafic par wagons complets n'est pas pris en compte):

Années	Envois transportés en trafic marchandises ferroviaire combiné (TCNA et chaussée roulante)
2006 (situation actuelle)	868 000
2007–2010	900 000–1 100 000
2011–2015	1 000 000–1 350 000
2016–2018	1 150 000–1 450 000
2019	1 250 000–1 550 000
2020 ss	1 400 000–1 700 000

La baisse continue du nombre de courses transalpines de véhicules utilitaires lourds s'oppose donc à une nette augmentation des envois transalpins transférés au rail et acheminés à travers la Suisse au cours des prochaines années.

Exigences requises des capacités de l'infrastructure ferroviaire

Le besoin de sillons pour le transport ferroviaire des marchandises, attendu de la mise en œuvre du train de mesures proposées, a été examiné à fond dans le cadre des travaux relatifs au projet «vue d'ensemble FTP», qui comprend aussi les mesures proposées pour le développement des projets ferroviaires (ZEB), ainsi qu'au titre des travaux d'approfondissement pendant la consultation. La base de travail a été fournie par les prévisions concernant le transport des marchandises à travers les Alpes, assorties de divers scénarios d'évolution, tels qu'ils ont été présentés au ch. 1.4.9. L'option d'une Bourse du transit alpin complétée par une chaussée roulante nettement améliorée a aussi été prise en compte.

Le résultat des travaux montre que les sillons marchandises disponibles sur les axes du Loetschberg-Simplon et du St-Gothard assureront la capacité ferroviaire nécessaire à l'application de la loi sur le transfert du trafic marchandises. Les capacités indispensables à une chaussée roulante de 400 000 places de chargement sont aussi disponibles, mais d'ici à l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, l'offre fondée sur un grand nombre de places de chargement peut évincer considérablement les trafics à hauts profils, pour lesquels il ne sera pas possible de mettre à disposition une solution de rechange sur les axes ferroviaires traversant la Suisse.

Pour que l'utilisation des sillons soit aussi efficace que possible, les pointes journalières et hebdomadaires devront être aplanies. On peut atteindre ce résultat en proposant des incitations ciblées en matière de prix des sillons. La conduite de trains à forte charge remorquée conduit à une utilisation plus efficace des sillons marchandises disponibles. Ces sillons devront être offerts dans une bonne qualité (temps de parcours réduits et cadencement des circulations). A cette fin, les sillons marchandises seront placés principalement sur les nouvelles lignes de base. Les besoins précis de sillons devront être déterminés en collaboration avec les gestionnaires d'infrastructure, les entreprises ferroviaires et les opérateurs du trafic combiné accompagné et non accompagné.

Même après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, la mise à disposition de capacités ferroviaires suffisantes sera essentielle pour le succès du transfert. Grâce à un nouveau plan d'entretien pour les tunnels de base du St-Gothard et du Ceneri (concentration de la maintenance pendant les heures creuses de fin de semaine), il sera possible de faire passer le nombre des sillons de 220 (selon le message FTP)⁶⁹ à 260 par jour. Pour pouvoir utiliser cette augmentation de capacité nécessaire à long terme pour le transfert, le projet ZEB prévoit que la capacité des accès au tunnel de base du St-Gothard sera améliorée grâce à la réduction des intervalles entre les trains. De ce fait, la capacité du trafic marchandises pourra être accrue sans grandes répercussions négatives sur les offres du trafic longues distances et du trafic régional. Par ailleurs, les conditions seront remplies sur la ligne de Luino en direction de Milan pour que la longueur maximale des trains marchandises progresse de 100 mètres pour atteindre 650 mètres. On créera aussi des sillons supplémentaires sur la ligne de Luino pour pouvoir écouler le trafic supplémentaire attendu dans les terminaux au nord-ouest de Milan.

⁶⁹ Cf. message sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics, FF 1996 IV 648.

Le projet ZEB garantira à long terme les capacités pour la mise en œuvre du transfert. Sur l'axe nord-sud, les mesures infrastructurelles prévues permettront de nouveaux sillons et de nouveaux gains de temps.

Besoin de financement

Le besoin en financement pour la future politique de transfert, proposée dans la loi sur le transfert du trafic marchandises, dépend majoritairement de la poursuite des encouragements financiers du trafic combiné. Le montant des crédits budgétaires pour les indemnités du trafic combiné doit être maintenu au niveau actuel pour les prochaines années. Vu la croissance du nombre des envois transférés dans le TCNA à travers les Alpes et sur la chaussée roulante, la stabilisation des fonds fédéraux à 200 millions de francs en moyenne à partir de 2011 est nécessaire. Il est prévu de diminuer par petites étapes les fonds versés pour la promotion du trafic à travers les Alpes. En optimisant constamment les indemnités, on obtiendra, pour les années 2011 à 2018, un plafond de dépenses de 1,6 milliard de francs nécessaire au transfert du trafic à travers les Alpes. L'introduction de la Bourse du transit alpin avant 2018 permettrait une réduction supplémentaire et nette des moyens financiers utilisés pour soutenir le trafic ferroviaire de marchandises et de renoncer plus tôt à l'épuisement total de l'enveloppe financière.

Parallèlement, les contributions d'investissement aux installations de terminaux et les contributions pour l'intensification des contrôles du trafic lourd ainsi que la gestion du trafic lourd doivent être maintenus au même niveau.

La vue d'ensemble des besoins financiers se présente comme suit:

Mesure	Budget 2011 (mio. CHF)	Budget 2012 (mio. CHF)	Budget 2013 (mio. CHF)	Budget 2014 (mio. CHF)	Budget 2015 (mio. CHF)	Budget 2016 (mio. CHF)	Budget 2017 (mio. CHF)	Budget 2018 (mio. CHF)
Indemnité du trafic combiné traversant les Alpes: commandes TC y compris la CR)	220	220	210	200	200	190	180	180
Contributions d'investissement aux terminaux	40	40	40	Vérification dans le cadre de la planification permanente				
Intensification des contrôles du trafic lourd	31	31	31	31	31	31	31	31
Gestion du trafic lourd	20	20	20	20	20	20	20	20
(Votes de raccordement)	21	21	22	22	22	22	22	22

Comme dans l'arrêté fédéral du 28 septembre 1999 allouant un plafond de dépenses pour promouvoir l'ensemble du trafic de marchandises par rail, les contributions d'investissement aux terminaux et aux voies de raccordement se fondent sur leur propre base de financement (loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, LuMin⁷⁰) et ne sont pas l'objet du plafond des dépenses. L'intensification des contrôles du trafic lourd continuera d'être financée au moyen des recettes de la RPLP.

1.5.16 Suivi des mesures et examen des mesures supplémentaires

Poursuivant son «suivi des mesures d'appoint» (SMA), le Conseil fédéral remet tous les deux ans aux commissions parlementaires compétentes un rapport sur le transfert du trafic transalpin jusqu'à ce que toutes les valeurs figurant dans la loi sur le transfert du trafic marchandises soient atteintes. Ce document présente l'état et l'évolution de l'offre et de l'utilisation des infrastructures de transport, l'évolution des offres et de l'utilisation des prestations du trafic marchandises et la réduction des charges sur l'environnement. La documentation des progrès des négociations internationales sur la Bourse du transit alpin dans le cadre d'une politique des transports coordonnée dans l'Arc alpin revêt une importance particulière.

L'efficacité des mesures prises doit être contrôlée en permanence et il faut, si nécessaire, fixer d'autres étapes intermédiaires. Lorsque les buts fixés seront atteints, vraisemblablement deux années après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, le rapport sera établi tous les trois ans.

Si l'examen des mesures et l'appréciation de l'évolution montrent que la réalisation des objectifs quantitatifs (courses à travers les Alpes) semble menacée ou qu'une nouvelle pondération des diverses mesures s'impose, la Confédération peut, au titre de la planification permanente, envisager d'autres dispositions, les demander à l'Assemblée fédérale ou les introduire elle-même si elles sont de sa compétence. En relation avec le projet de loi sur le transfert du trafic marchandises, toute la gamme des mesures applicables à la politique du transport a été revue de manière approfondie. Le potentiel des autres mesures d'action est faible et il n'exerce pas d'effets importants sur le transfert.

Le cas échéant, il faudra vérifier si une modification des conditions-cadres nationales et internationales – outre les négociations sur la Bourse du transit alpin – rend possible et nécessaire une extension de la marge de manoeuvre de la politique de transfert et une adaptation des mesures. Par ailleurs, toutes les possibilités, identifiables dans le cadre de la planification permanente, de réduire les subventions sans entraver le processus de transfert doivent être utilisées sur-le-champ pour accorder au titre du suivi le poids qui convient aux impératifs de la politique budgétaire.

⁷⁰ RS 725.116.2

Durant la consultation sur le projet du trafic marchandises, le Conseil fédéral avait proposé diverses variantes relatives au futur transfert. Comme on tablait encore, au moment de la consultation, sur l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard vers 2015/2016, les délais du plafond des dépenses étaient prévus entre 2011 et 2017.

Variante 1: Réalisation du mandat de transfert dans les deux années suivant l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard

La première variante proposait de maintenir l'objectif de 650 000 courses de camions transalpines au maximum, fixé par le Parlement, mais de le reporter de deux ans après la mise en service du tunnel de base du St-Gothard. Les mesures actuelles doivent se poursuivre et être intensifiées là où c'est utile et nécessaire. Cela concerne d'une part les mesures routières (p.ex. contrôles renforcés du trafic lourd). D'autre part, le transport ferroviaire des marchandises doit continuer d'être encouragé financièrement. S'agissant de la période 2011 à 2017, 285 millions de francs sont prévus chaque année pour ces mesures.

Variante 2: Adaptation du mandat de transfert

A titre de deuxième variante, le Conseil fédéral a proposé, pour des raisons de politique financière, de limiter à un milliard de francs les subventions pour l'encouragement du transport ferroviaire des marchandises de 2011 à 2017. Cela correspond à 140 millions de francs par année. Ces fonds réduits ne permettraient toutefois pas d'attendre prochainement l'objectif du transfert, à savoir 650 000 courses transalpines par année. La valeur visée devrait donc être augmentée à 1 million de courses. Ce nouvel objectif devrait être atteint au plus tard dans les deux ans suivant la mise en service du tunnel de base du St-Gothard.

Variante 3: Appel d'offres pour une chaussée roulante couvrant ses coûts

A titre de troisième variante, le Conseil fédéral a proposé de développer substantiellement la chaussée roulante. On lancerait alors un appel d'offres pour une offre haut de gamme concernant le ferroutage d'une frontière à l'autre. Elle devrait être exploitée de manière rentable. On pourrait imaginer, par exemple, 400 000 places de chargement et une cadence horaire. Cette variante est complémentaire aux deux autres.

Bourse du transit alpin

Les trois variantes mises en consultation prévoyaient toutes l'introduction d'une Bourse du transit alpin, soit d'un instrument permettant de gérer le trafic routier transalpin selon les règles de l'économie de marché.

Les réponses rendues lors de la consultation ont contesté particulièrement le principe la Bourse du transit alpin (qui vise à plafonner le nombre des courses des camions). Divers partis l'ont cependant recommandée. En revanche, un parti l'a refusée catégoriquement. Pour un autre, elle n'était pas assez concrète pour que le Conseil fédéral puisse recevoir un «chèque en blanc» à ce sujet. Un autre parti a préconisé des négociations internationales, mais il souhaiterait que le projet concernant le trafic marchandises soit exclu. Les représentants des milieux de l'économie et des expéditeurs ont affiché de la sympathie pour ce nouvel instrument, mais ils ont

manifesté leur préoccupation concernant une éventuelle renégociation de tout l'accord sur les transports terrestres et la perte des acquis obtenus à ce titre. Cette crainte était aussi partagée par d'autres participants à la consultation. Par ailleurs, des objections ont été émises à propos des inconvénients pour le trafic intérieur et l'approvisionnement de la Suisse centrale dans le trafic local et sur de courtes distances. Les associations routières ont rejeté toute nouvelle charge supplémentaire du trafic routier des marchandises.

Quelques réponses ont été fournies sur la taxe sur le transit alpin pour laquelle on a proposé une base légale (sans mise en oeuvre concrète). Un subventionnement durable a cependant été rejeté à la majorité. L'importance des gains complémentaires de productivité et de qualité a aussi été soulignée. Au regard de la vérité des coûts, on a parfois préféré le renchérissement du transport routier des marchandises à la réduction des prix et au subventionnement du trafic ferroviaire des marchandises. De nombreuses réponses se sont félicitées du poids donné à la promotion du trafic combiné non accompagné. Toutefois, une extension substantielle de la chaussée roulante a été nettement rejetée lors de la consultation. Seuls quelques avis ont abordé l'option d'une chaussée roulante complétant la Bourse du transit alpin, mais le rôle de la chaussée roulante en tant que mesure complémentaire a cependant été reconnu.

1.6 Loi sur le transport de marchandises et loi fédérale sur les voies de raccordement – les nouvelles dispositions

1.6.1 Contexte

Le droit en vigueur comprend les dispositions sur le transport de marchandises par les entreprises des transports publics et les dispositions sur le transport de voyageurs et de bagages. Elles figurent dans la loi fédérale sur les transports publics (LTP)⁷¹.

Dans le cadre des projets de lois prévus concernant le développement des conditions-cadres du marché ferroviaire, tous les articles concernant le trafic des voyageurs sont transférés dans la loi sur le transport de voyageurs⁷². La loi fédérale sur les transports publics est donc réduite aux dispositions en vigueur pour le trafic marchandises. Elle est donc rebaptisée loi fédérale sur le transport des marchandises par rail ou par voie navigable (loi fédérale sur le transport ferroviaire de marchandises, LTM).

La loi fédérale sur le transport ferroviaire de marchandises contient les conditions juridiques valables pour le transport de marchandises en trafic national.

Deux aspects doivent être pris en compte dans le cadre de la révisions du droit du transport de marchandises:

- les articles restants de l'ancienne loi fédérale sur les transports publics sont en partie obsolètes suite au développement qui s'est effectivement produit depuis la réforme des chemins de fer 1. Les pratiques commerciales et les modalités d'écoulement du transport des marchandises ont évolué.

⁷¹ RS 742.40

⁷² RS 744.10

- par ailleurs, l’environnement juridique international s’est modifié. La Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF)⁷³ a été révisée en 1999 par le Protocole de Vilnius⁷⁴. Par la même occasion, on a également modifié les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM). Le Protocole a été ratifié par la Suisse il y a déjà longtemps. Pour les transports transfrontaliers passant par la Suisse, on applique, depuis le 1^{er} juillet 2006, le CIM révisé. Il prend en compte les nouvelles pratiques commerciales. Comme il contient des solutions pour les transports internationaux qui doivent aussi s’appliquer aux transports nationaux lorsque c’est possible, il semble naturel de les appliquer aussi au niveau national. C’est notamment souhaité par les grands chemins de fer actifs dans le trafic marchandises et par les chargeurs, afin de ne pas être soumis à deux réglementations différentes.

Les principales nouveautés du CIM qui s’appliquent également au droit suisse sont:

- le contrat sur le transport de marchandises constitue un nouveau contrat consensuel. Les exigences formelles ne doivent plus être respectées et la remise de la lettre de voiture n’est plus nécessaire. La lettre de voiture n’est plus une exigence de validité, elle n’a plus qu’une fonction de preuve.
- l’obligation de transporter est supprimée.
- l’obligation de publier les tarifs est abrogée.

Le droit de transport révisé doit tenir compte des modifications du paysage ferroviaire survenues depuis la réforme des chemins de fer 1. Les dispositions doivent régir les pratiques et processus commerciaux tels qu’ils se déroulent dans la réalité. Il y a lieu de mettre à disposition une réglementation moderne et adaptée au trafic marchandises actuel.

1.6.2 Grandes lignes du nouveau droit du transport des marchandises

Le droit du transport, proposé par le projet, se fonde sur les éléments suivants:

Obligation de transporter et de publier les tarifs

L’obligation de transporter est au fond une relique de l’ancien paysage du trafic ferroviaire de marchandises et elle est en rapport avec l’obligation de publier les tarifs. De telles obligations n’ont plus leur place ni ne sont nécessaires dans un paysage ferroviaire en principe libéralisé ainsi que pour une libre formation des prix. Dans les domaines où la Confédération, les cantons ou les communes conviennent de certaines prestations avec les entreprises de transport des marchandises et leur fournissent les moyens financiers ad hoc, ces dernières peuvent perdre en contrepartie leur liberté de décision. Au lieu d’obligations de transporter et de publier les tarifs, il faudra prévoir, dans ce domaine, des contrats entre les commanditaires et les entreprises. Dans les autres domaines, cette liberté est intacte.

⁷³ RS 0.742.403.1

⁷⁴ RS 0.742.403.12

Contrat de fret

Le contrat de fret a résulté jusqu'ici de la prise en charge des marchandises par l'entreprise et de l'établissement d'un document de transport. Les deux éléments étaient parties constituantes du contrat. Désormais, le contrat de fret prendra la forme d'un contrat consensuel (comme dans la CIM). La validité du contrat ne dépendra plus de l'acceptation de la marchandise et de la lettre de voiture. L'option de la lettre de voiture électronique n'a pas besoin d'être mentionnée expressément. Comme il n'y a plus de prescriptions quant à la forme, il est donc implicitement admis que le contrat peut être conclu sous la forme d'une lettre de voiture, qui peut être transmise par voie électronique.

Pas d'encouragement financier du transport ferroviaire des marchandises en surface

Il n'existe pas de mandat de transfert qui impose une promotion ciblée de l'offre du trafic ferroviaire des marchandises en surface. Il n'existe pas non plus de mandat de service public concernant une desserte nationale par le trafic ferroviaire des marchandises. Cette manière de voir les choses a été confirmée par le Parlement, qui a refusé la motion Gentil «Pour les marchandises, le rail»⁷⁵, qui chargeait le Conseil fédéral d'élaborer une base légale garantissant que le transport intérieur ferroviaire des marchandises soit garanti par le rail sur tout le territoire national.

Conformément à ces conditions-cadres, le Conseil fédéral est d'avis qu'à l'avenir également, le trafic national par wagons complets doit être exploité de manière rentable. Pour cette raison, la loi sur le transport de marchandises ne crée pas de base juridique permettant de commander des prestations du transport ferroviaire de marchandises et de garantir des contributions d'investissement allouées à ce transport par les pouvoirs publics.

1.6.3 Loi fédérale sur les voies de raccordement

La législation sur les voies de raccordement régit les relations contractuelles entre les entreprises raccordées (les propriétaires du droit réel sur une voie de raccordement) et les chemins de fer, qui soit exploitent le réseau ferré de liaison en tant que gestionnaire de l'infrastructure soit qui envoient ou prennent en charge des wagons pour la voie de raccordement en tant qu'entreprises de transport ferroviaire du trafic marchandises. En outre, les relations avec les co-utilisateurs des voies de raccordement, leur construction et leur exploitation font l'objet de la loi fédérale sur les voies de raccordement.

Le projet de loi sur le transfert du trafic marchandises a également permis de vérifier la promotion concrète des voies de raccordement. Les résultats de l'évaluation montrent que la version actuelle de la loi sur les voies de raccordement correspond en principe aux exigences d'un marché du trafic ferroviaire libéralisé. Les modifications effectuées ne portent donc que sur des précisions terminologiques isolées, afin

⁷⁵ Affaire n° 05.3845

de préciser si le gestionnaire de l'infrastructure ou l'entreprise de transport ferroviaire est concerné par les diverses réglementations. Les deux parties étaient jusqu'ici réunies sous la désignation de «chemin de fer». Cette démarche accroît la sécurité du droit.

Il y a un besoin de coordination et d'harmonisation (intra- et intermodales) sur le plan conceptuel de la surveillance de la sécurité. La surveillance de toutes les voies de raccordement incombera désormais à l'Office fédéral des transports. Cependant, la loi prévoit encore des tâches officielles (issues de l'histoire) qui relèvent du gestionnaire d'infrastructure. Cela n'est pas convaincant, c'est pourquoi ses compétences sont adaptées.

Au lieu de fixer de manière contraignante dans la loi l'applicabilité des prescriptions de sécurité en matière de droit ferroviaire au domaine des voies de raccordement (cf. art. 12 de la loi sur les voies de raccordement⁷⁶), il convient d'élaborer un concept sécuritaire cohérent en ce qui concerne la surveillance des voies de raccordement. Ce concept doit inclure la surveillance de la sécurité adaptée aux risques, mais il doit également garantir qu'elle ne soit pas plus stricte que celle des domaines comparables des autres modes de transport (p.ex. centre d'entretien / route). Cela détériorerait la situation des coûts et donc la compétitivité du rail par rapport aux autres modes de transport.

1.6.4 Résultats de la consultation sur le droit du transport des marchandises et la législation sur les voies de raccordement

L'orientation des modifications proposées dans le projet mis en consultation a été acceptée dans la plupart des réponses reçues. Quelques incohérences ont été critiquées en ce qui concerne des formulations.

Les chemins de fer et les associations d'expéditeurs ont souhaité que les prescriptions soient encore plus alignées sur les dispositions légales valables pour les transports internationaux. Ce souhait a été réalisé lors de l'élaboration du message, compte tenu de la collaboration avec les chemins de fer et les représentants des expéditeurs. Ainsi, on a établi un lien direct avec les principales dispositions de la COTIF pour le trafic marchandises.

1.7 Contenus de la révision de la loi sur les chemins de fer (dispositions sur la responsabilité)

La loi sur la responsabilité des chemins de fer, de 1905, sera abrogée et remplacée par des dispositions de la loi sur les chemins de fer en matière de responsabilité. La responsabilité à raison du risque s'appliquera aussi à la réparation du tort moral et, en principe, aux dégâts matériels. Les exceptions prévues ne concernent que les objets transportés. Pour les bagages à main, on appliquera comme jusqu'ici, dans

⁷⁶ RS 742.141.5

certains cas, la règle de la responsabilité pour faute causée, mais l'entreprise ferroviaire doit prouver qu'elle n'a pas commis de faute. Pour les bagages et le fret, on appliquera comme jusqu'ici le principe d'une responsabilité contractuelle sans faute avec des options de décharge.

Désormais, l'entreprise ferroviaire ne sera en aucun cas responsable d'un suicide. Une autre nouveauté concerne le cas où diverses entreprises ferroviaires exploitent et utilisent une infrastructure. Dans ce cas, les deux entreprises seront responsables solidairement. Pour le reste, les détails de la responsabilité sont presque entièrement décrits dans le Code des obligations.

La réglementation ne s'applique pas seulement aux chemins de fer, mais aussi à toutes les entreprises de transport concessionnaires, à toutes les installations de transport à câbles et à tous les téléskis.

1.7.1 Contexte

Droit en vigueur

La responsabilité en matière de chemins de fer est aujourd'hui régie principalement par la loi fédérale du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse⁷⁷ (LRespC). Elle prévoit une «responsabilité pour mise en danger» du propriétaire de l'entreprise ferroviaire. Le simple fait de causer un dégât dû à l'exploitation ou à la construction du chemin de fer déclenche l'obligation de réparation (art. 1). La responsabilité n'est conditionnée ni par une faute ni par une irrégularité. L'exploitation d'un chemin de fer est considérée comme dangereuse en soi, de sorte qu'elle justifie de ce fait la responsabilité. La responsabilité pour mise en danger (responsabilité à raison du risque) est une responsabilité causale; il est question de responsabilités qui ne présupposent pas de faute. Il s'agit d'une responsabilité hors contrat, car elle est également valable lorsqu'il n'existe pas de rapport contractuel entre l'auteur du dommage et le lésé.

La LRespC est l'un des plus anciennes lois fédérales qui prévoient une responsabilité pour mise en danger. Ceci explique pourquoi la *responsabilité pour mise en danger ne vaut que dans une mesure limitée*. Pour qu'il y ait réparation du tort moral (art. 8), ainsi que pour la réparation de dégâts matériels, il faut qu'il y ait faute, à moins qu'il y ait décès ou blessure: seuls les cas de dommages à des objets sous la garde d'une personne qui a été blessée ou tuée lors d'un accident, donnent lieu à l'application de la règle de responsabilité pour mise en danger (art. 11).

La *responsabilité est exclue* lorsque l'accident est dû à la force majeure, une faute d'un tiers ou de la victime (art. 1, al. 2) ou lorsque celle-ci s'est mise en contact avec le chemin de fer par un délit ou un acte de mauvaise foi (art. 6); le propriétaire de l'entreprise ferroviaire peut être déchargé entièrement ou partiellement de la responsabilité lorsque la victime s'est mise en contact avec le chemin de fer en violant sciemment des prescriptions de police (art. 7).

⁷⁷ RS 221.112.742

La LRespC régit intégralement les *détails* de la responsabilité:

- le calcul du dommage en cas de décès (art. 2), blessure (art. 3 et 10), dégâts matériels (art. 12) ainsi que dans le cas où l'entreprise ferroviaire responsable a versé les primes de l'assurance accident de la victime (art. 13).
- le type de dommages-intérêts (capital ou rente, art. 9); la réduction des dommages-intérêts lorsque la victime réalisait par son travail un gain exceptionnellement élevé (art. 4) ou si l'accident est dû en partie à une faute de la victime (art. 5).
- la prescription (art. 14). Les droits à indemnité sont prescrits deux ans après l'accident.
- l'interdiction de céder les droits à indemnité des employés de l'entreprise (art. 15) ainsi que l'illégalité de publications, règlements ou conventions spéciales qui excluraient ou restreindraient d'avance la responsabilité civile (art. 16); la possibilité de contester une convention d'indemnité (art. 17).
- le droit de recours de l'entreprise ferroviaire contre des tiers (art. 18).
- la libre appréciation des preuves (art. 20).

Enfin, l'art. 25 prescrit que si une entreprise ferroviaire utilise l'infrastructure d'une autre entreprise ferroviaire, elle répond vis-à-vis des lésés à titre exclusif.

Comme son titre l'indique, la LRespC s'applique aussi aux entreprises de bateaux à vapeur et de La Poste (art. 24 LRespC). Mais le *domaine d'application* est régi aujourd'hui par l'art. 5 de la loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport des voyageurs et les entreprises de transport par route⁷⁸ (LTV): outre La Poste suisse, toutes les entreprises au bénéfice d'une concession fédérale sont assujetties à la LRespC; il s'agit des entreprises de navigation et des téléphériques concessionnaires. Pour les véhicules à moteur, en revanche, on applique, en vertu de l'art. 5, al. 2 LTV, les dispositions sur la responsabilité civile de la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière⁷⁹ (LCR). C'est pourquoi pratiquement tous les transports de voyageurs effectués aujourd'hui par La Poste sont assujettis à la LCR. Dans le cadre d'autres projets, il est prévu d'intégrer l'art. 5 LTV dans la nouvelle loi fédérale sur le transport des voyageurs.

Dans le message concernant la loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes (loi sur les installations de transport à câbles) du 22 décembre 2004⁸⁰, il est proposé d'assujettir en principe à la LRespC toutes les installations de transport à câbles et tous les téléskis qui servent au transport des voyageurs.

Si, lors de l'exploitation d'un chemin de fer, un risque grave pour l'environnement se réalise (notamment lorsque des marchandises dangereuses pour l'environnement transportées polluent le sol, l'air ou l'eau), on applique la responsabilité pour mise en danger selon l'art. 59a de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement⁸¹ (loi sur la protection de l'environnement, LPE). Elle est valable pour tous les types de dommages.

⁷⁸ RS **744.10**

⁷⁹ RS **741.0**

⁸⁰ FF **2004** 1858

⁸¹ RS **814.01**

La loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les transports publics⁸² (*loi fédérale sur les transports publics*, LTP) régit la responsabilité contractuelle des entreprises de transport au bénéfice d'une concession fédérale. La réglementation des bagages à main (art. 19 LTP) correspond à celle de la LRespC. Pour les bagages (art. 23 LTP) et pour le fret (art. 39 LTP), la loi prescrit une responsabilité causale avec preuve à décharge: l'entreprise n'est pas responsable lorsqu'elle prouve que le dommage résulte d'une faute de la personne ou de circonstances qu'elle ne peut éviter ou dont elle ne peut empêcher les conséquences. Il est présumé que la cause du dommage réside dans le transport. La responsabilité est limitée en valeur absolue (art. 41 LTP, art. 12, 34, 37 de l'ordonnance du 5 novembre 1986 sur le transport public OTP⁸³). Dans le contexte de l'évolution des conditions-cadres du marché ferroviaire, il est prévu de transférer les dispositions concernant le transport des voyageurs et des bagages de la loi fédérale sur les transports publics à la nouvelle loi fédérale sur le transport des voyageurs et les dispositions sur le fret dans la nouvelle loi fédérale sur le transport ferroviaire de marchandises.

La *convention du 9 mai 1980 relative aux transports internationaux ferroviaires*⁸⁴ (COTIF) contient dans son appendice A les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs (CIV). La responsabilité correspond dans les grandes lignes à celle de la loi sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de la loi fédérale sur les transports publics, mais elle est également limitée en valeur absolue pour les dommages corporels. L'appendice B contient les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM). La responsabilité correspond dans les grandes lignes à celle de la loi fédérale sur les transports publics.

Problèmes liés à la limitation de la responsabilité pour mise en danger

La limitation de la responsabilité pour mise en danger par la condition d'une faute en rapport avec le droit à réparation et avec des dégâts matériels constitue un cas isolé par rapport au droit suisse de la responsabilité civile. Aucune des autres lois fédérales qui prévoient une responsabilité pour mise en danger ne connaît de telles limitations. A part le domaine des chemins de fer, des responsabilités pour mise en danger sont prévues pour les risques suivants:

- entreprises ou installations dangereuses pour l'environnement⁸⁵;
- conduites de courant électrique⁸⁶, conduites destinées au transport de combustibles ou de carburants⁸⁷, installations nucléaires⁸⁸;
- véhicules à moteur⁸⁹, aéronefs⁹⁰;

⁸² RS 742.40

⁸³ RS 742.401

⁸⁴ RS 0.742.403.1

⁸⁵ Loi sur la protection de l'environnement, RS 814.01; LPE.

⁸⁶ Loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (Loi sur les installations électriques; RS 734.0; LIE).

⁸⁷ Loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux (RS 746.1; LITC).

⁸⁸ Loi fédérale du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (RS 732.44; LRCN).

⁸⁹ Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (loi sur la circulation routière; RS 741.01; LCR).

⁹⁰ Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (RS 748.0; LA).

- explosifs⁹¹
- organismes génétiquement modifiés⁹² et pathogènes⁹³
- chasse⁹⁴.

En matière de réparation du tort moral, toutes ces lois renvoient aux dispositions du code des obligations⁹⁵. Depuis sa révision en 1983, celui-ci ne subordonne plus la réparation à une faute (art. 47 et 49 CO). En cas de décès ou de dommages corporels, le juge doit seulement apprécier les «circonstances particulières» (art. 47 CO). En cas de dégâts matériels, la faute n'est pas non plus une condition.

Ces différences entre la loi sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et les autres responsabilités pour mise en danger entraînent une inégalité de droit: les victimes d'accidents de chemin de fer sont moins bien indemnisées que les victimes d'autres accidents. Lorsqu'un piéton est percuté par une voiture et grièvement blessé, il a droit à réparation du tort moral, même si l'automobiliste n'est pas en faute. Si un piéton est écrasé et grièvement blessé par un train sur un passage à niveau non gardé, il n'a droit à réparation que si l'entreprise ferroviaire a commis une faute dont résulte l'accident. Les sommes en cause peuvent atteindre des montants de plus de 100 000 CHF. La même inégalité de droit existe pour les dégâts matériels: si un camion percute une maison et l'endommage, le propriétaire du camion est responsable même sans faute (responsabilité objective). Mais si des wagons chargés d'essence déraillent et se renversent, que l'essence prend feu et que l'incendie détruit des maisons voisines, l'entreprise ferroviaire n'est responsable que si elle est en faute. Le cas s'est produit le 8 mars 1994 à Zurich-Affoltern. Le déraillement était dû à un problème technique d'un wagon. Aucune faute n'avait été commise. Les CFF ont assumé la responsabilité à titre facultatif. Dans ce cas, la responsabilité pour mise en danger selon la loi sur la protection de l'environnement n'était pas non plus applicable. Elle ne s'applique que pour les pollutions de l'environnement et non aux dégâts d'incendie ou d'explosion.

La situation est également gênante lors d'une collision entre véhicule à moteur et train: lorsque le conducteur n'est pas tué ou blessé, l'entreprise ferroviaire ne doit réparer les dommages aux véhicules à moteur que si elle est en faute⁹⁶, alors que le propriétaire du véhicule à moteur devrait de toute façon réparer les dommages subis par le train sans être fautif. Cependant, le Tribunal fédéral a constaté une lacune juridique impropre et décidé que le propriétaire de véhicule à moteur, comme pour une collision entre véhicules à moteur (art. 61, al. 2, LCR), ne devait assumer la responsabilité qu'en cas de faute, incapacité temporaire de discernement ou de défaut des propriétés du véhicule (ATF 93 II 111 ss, 125/26). – Lorsqu'une voiture est percutée par un autre véhicule à moteur, son détenteur est responsable vis-à-vis

⁹¹ Loi fédérale du 25 mars 1977 sur les substances explosibles (loi sur les explosifs, RS **941.41**; LExpl).

⁹² Loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain (loi sur le génie génétique, LGG, RS **814.91**).

⁹³ LPE.

⁹⁴ Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (loi sur la chasse; RS **922.0**; LChp).

⁹⁵ RS **220**

⁹⁶ ATF **56** II 63 ss, 64 s, où la réglementation de l'art. 11 LRespC est qualifiée de «bizarre».

de tous les passagers pour les dommages causés aux objets sous leur garde. Si, au contraire, une voiture est percutée par un train, le propriétaire de l'entreprise ferroviaire n'est responsable à titre causal que des dommages causés aux objets placés sous la garde de passagers qui ont été tués ou blessés.

Réglementations inutiles

De nombreuses réglementations de la LRespC ne sont plus justifiées. Il s'agit d'une part de réglementations dont le contenu est identique à celui du Code des obligations (p.ex. calcul du dommage en cas de décès et lésions corporelles, art. 2, 3 et 10 LRespC correspondent aux art. 45 et 46 CO). De l'autre, il s'agit de réglementations qui diffèrent du Code des obligations et de lois plus récentes sur la responsabilité civile, sans qu'il y ait un motif rationnel à cela. Une telle réglementation concerne p.ex. la décharge de responsabilité en cas d'infraction à des prescriptions de police ou d'autres comportements non autorisés, même si la victime n'a pas causé elle-même l'accident (art. 6/7 LRespC), alors que l'art. 44 CO ne prévoit la décharge de responsabilité que lorsque la victime elle-même ou d'autres circonstances dont elle est responsable ont causé l'accident. Une autre réglementation injustifiée est le bref délai de prescription (deux ans, art. 14 LRespC), alors que l'art. 60 CO prévoit un délai d'un an à partir du constat du dégât et du responsable et de dix ans à partir du sinistre.

1.7.2 Travaux de révision

Des propositions de révision de la responsabilité civile ferroviaire ont été soumises dans le contexte des efforts d'uniformisation du droit de la responsabilité civile suisse. En 1967, le congrès suisse des juristes s'est occupé de l'uniformisation du droit de la responsabilité civile⁹⁷. En 1991, la Commission d'études pour la révision totale du droit de la responsabilité civile, formée par le Département fédéral de justice et police, a dressé un rapport assorti de propositions présentées sous forme de thèses. Elle a qualifié la révision de la LRespC de projet qui pourrait être réalisé avant la révision totale⁹⁸. Se fondant sur le rapport de la Commission d'études, les professeurs Pierre Widmer et Pierre Wessner ont élaboré un avant-projet (avant-projet Widmer/Wessner)⁹⁹. Il a donné lieu à une consultation en 2000/2001.

L'avant-projet prévoyait la création d'une partie générale du droit de la responsabilité civile dans le Code des obligations et l'adaptation des lois spéciales du droit de la responsabilité civile à la partie générale. La LRespC devait être abrogée. Au lieu de cela, une norme sur la responsabilité pour mise en danger a été prévue dans la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer¹⁰⁰ (art. 40b avant-projet de la LCdF). En vertu de ladite norme, l'exploitant d'un chemin de fer, d'une installation de transport à câbles ou de téléski était responsable des dommages résultant de la réalisation des risques caractéristiques inhérents à ses activités. La responsabilité pour mise en danger était applicable à tous les dégâts matériels et pour la réparation du tort moral. Plusieurs questions réglées dans la LRespC sont désormais régies dans la partie

⁹⁷ Stark 1 ss.

⁹⁸ Rapport de la Commission d'étude en vue de la révision totale du droit de la responsabilité civile, p. 197.

⁹⁹ Cf. bibliographie.

¹⁰⁰ RS 742.101

générale du droit de la responsabilité civile, de sorte que les dispositions ad hoc de la LRespC ont pu être abrogées. L'avant-projet prévoyait que la responsabilité extra-contractuelle pour mise en danger régit aussi le dommage entre partenaires contractuels (violation positive du contrat). En conséquence, la loi fédérale sur les transports publics n'a conservé qu'une réglementation pour les dégâts qui ne résultent pas des risques caractéristiques de l'exploitation ferroviaire (art. 40b al. 3 avant-projet LCdF, art. 19, 23, 39 avant-projet LTP).

Les consultations sur l'avant-projet ont donné lieu à des controverses sur l'ensemble du texte. La volonté d'uniformisation a été appréciée par la majorité. Pourtant, de nombreuses prises de position considéraient l'avant-projet comme trop favorable aux victimes. L'extension de la responsabilité extracontractuelle à la violation positive du contrat a été rejetée presque à l'unanimité. Quant à la responsabilité civile ferroviaire et à la modification de la loi fédérale sur les transports publics, seules les associations des services de transports urbains (Association Suisse de navigation et d'économie portuaire, ASN; prise de position collective de l'Union des transports publics, UTP, avec les Remontées mécaniques suisses et l'Association des entreprises suisses de navigation) et la Fédération suisse des avocats (FSA) se sont prononcées. Alors que la FSA et l'ASN étaient favorables aux modifications, l'UTP rejetait le renforcement de la responsabilité pour les objets transportés (bagages à main, bagages, fret) car il contredisait le droit international du transport ferroviaire. Comme les transports publics méritent une position de faveur, l'UTP a demandé de conserver la responsabilité pour faute causée pour les dégâts matériels et la réparation du tort moral ainsi qu'un droit de recours intégral de l'entreprise ferroviaire contre tous les responsables qui ne sont pas assujettis à la loi sur les chemins de fer. Quant à la partie générale (art. 47a DE-CO), l'UTP a proposé que pour les risques connus et évitables, une négligence légère suffise à interrompre la causalité. A titre d'exemple, elle mentionnait le cas d'un voyageur stressé dont la tasse de café, dans une courbe, se renverse sur son portable.

1.7.3 Nouvelle réglementation proposée

La nouvelle réglementation suit dans une large mesure l'avant-projet Widmer/Wessner. La *loi sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer* est abrogée et remplacée par les *dispositions sur la responsabilité de la loi sur les chemins de fer* ainsi que par un renvoi au code des obligations. La *responsabilité ne se rattache pas* à la construction ni à l'exploitation des chemins de fer, mais à la *réalisation des risques caractéristiques inhérents à l'exploitation du chemin de fer* (art. 40b, al. 1). Il s'agit notamment du transport, de l'énergie utilisée et des marchandises dangereuses transportées¹⁰¹. La *responsabilité pour mise en danger s'applique aussi à la réparation du tort moral et en principe aux dégâts matériels, à l'exception des dégâts aux objets transportés*: bagages à main, bagages, fret (art. 40b, al. 2), pour lesquels seule vaut la responsabilité contractuelle. La responsabilité contractuelle de la législation sur les transports publics est applicable aux entreprises concessionnaires; pour les entreprises non concessionnaires, les dispositions de droit contractuel du Code des obligations sont applicables. Dans la *loi fédérale sur les transports publics*, les modifications proposées ne portent que sur la responsabilité

¹⁰¹ Cf. ch. 2.3.1, commentaires ad art. 40b LCdF.

du bagage à main (*art. 19 LTP ou art. 25 de la loi sur le transport de voyageurs proposée dans la réforme des chemins de fer 2*): le chemin de fer est toujours responsable uniquement de ses fautes lorsque le voyageur qui avait les objets sous sa garde n'a pas été tué ni blessé; mais le fardeau de la preuve de la faute est renversé. Le voyageur n'est plus seulement responsable de son bagage à main à titre causal, mais il y a également une responsabilité pour faute causée avec renversement du fardeau de la preuve.

L'exclusion de la responsabilité (art. 40c) fait l'objet d'une nouvelle réglementation. Le propriétaire de l'entreprise ferroviaire n'est en aucun cas responsable du suicide. Aujourd'hui, la responsabilité n'est exclue que pour le suicide d'une personne capable de discernement. En effet, il est considéré comme une faute propre grave. Désormais, le propriétaire ne sera plus responsable si une personne incapable de discernement s'ôte la vie. Ce point est précisé sous forme d'une description générale des faits qui excluent la responsabilité. En revanche, les délits ou actes de mauvaise foi et les infractions à des prescriptions de police ne sont déchargées de la responsabilité que s'ils constituent une faute propre grave.

Pour les détails de la responsabilité, il est fait référence dans la mesure du possible *au code des obligations (art. 40f)*, notamment en ce qui concerne le calcul du dommage, l'évaluation des dommages-intérêts, la réparation du tort moral, la prescription. En matière de responsabilité lors de *l'utilisation d'une infrastructure tierce, une nouvelle responsabilité solidaire* est prévue: le détenteur de l'entreprise ferroviaire qui met l'infrastructure à disposition, et le détenteur de l'entreprise ferroviaire qui l'utilise sont responsables à titre solidaire (*art. 40d*).

Des références aux dispositions sur la responsabilité de la loi sur les chemins de fer sont introduites dans les lois sur le transport de voyageurs, sur les installations de transport à câbles et sur la navigation intérieure. A noter concernant l'application de ces dispositions aux transports à câbles: la responsabilité est applicable comme jusqu'ici tant aux entreprises concessionnaires qu'aux entreprises non concessionnaires. Mais les installations de transport à câbles militaires ne sont pas soumises à la loi (art. 2, al. 2, let. c). Conformément à l'art. 135 de la loi sur l'armée et l'administration militaire¹⁰², elles sont régies par la responsabilité causale.

1.7.4 Explication des motifs et évaluation de la solution proposée

Comme la réglementation de la responsabilité ferroviaire de l'avant-projet Widmer/Wessner a rencontré peu de critiques lors de la consultation, il est justifié d'en conserver les grandes lignes. Comme le Conseil fédéral n'a pas prévu la révision totale du droit de la responsabilité civile dans le programme de législature 2003 à 2007, la révision de la responsabilité ferroviaire se fera dans le cadre du projet concernant le trafic marchandises. Une révision rapide semble s'imposer vu les défauts du régime actuel.

La limitation de la responsabilité pour mise en danger aux risques caractéristiques de l'exploitation ferroviaire (art. 40b, al. 1) correspond à l'essence de cette responsabilité: elle ne doit s'appliquer qu'aux risques qui sont difficiles à maîtriser même

avec tout le soin possible et où la réalisation d'un risque justifie en soi la responsabilité. Par conséquent, par exemple, les accidents qui se produisent lors de l'embarquement ou du débarquement d'un train ne doivent pas entrer dans le cadre de la responsabilité pour mise en danger.

L'extension de la responsabilité pour mise en danger à la réparation du tort moral et aux dégâts matériels (art. 40b, al. 1, sauf pour les dommages aux objets transportés, art. 40b, al. 2) élimine une inégalité gênante par rapport aux autres responsabilités pour mise en danger et est surtout nécessaire pour les dégâts d'incendie et d'explosion, dus à des marchandises dangereuses. C'est le point principal de la révision. Il serait erroné d'espérer que les entreprises ferroviaires prennent en charge de tels dommages à titre facultatif, notamment parce que, dans le cadre des réformes des chemins de fer 1 et 2, l'accès au réseau ferré est ouvert à de nombreuses nouvelles entreprises. De plus, le fait que les entreprises de transport concessionnaires doivent fournir des prestations d'intérêt public et remplir certaines charges ne justifie pas une responsabilité moins sévère. En effet, il est d'usage dans le droit suisse de la responsabilité civile de soumettre également l'Etat à la responsabilité pour mise en danger lorsqu'il se sert d'une source de danger¹⁰³.

La conservation de la responsabilité contractuelle pour les objets transportés (art. 40b, al. 2) est justifiée, car le besoin de protection des victimes est ici plus faible. Pour les bagages à main (p.ex. gobelet de café), le principal responsable de l'évitement de dommages est leur porteur. Pour les dommages aux bagages et au fret, il peut s'assurer. Une plus grande responsabilité de l'entreprise de transport ferait augmenter les tarifs et devrait donc être financée par l'expéditeur. Elle serait par ailleurs en contradiction avec le droit du transport ferroviaire international¹⁰⁴. Puisque, en fin de compte, la proposition de soumettre les dommages entre partenaires contractuels à la responsabilité extracontractuelle a été rejetée à la quasi-unanimité lors de la consultation¹⁰⁵, il n'y a pas de raison de vouloir l'imposer.

L'extension de l'exclusion de responsabilité ou des motifs de décharge (*art. 40c*) doit décharger les détenteurs des entreprises ferroviaires de la responsabilité dans les cas où les risques caractéristiques inhérents à l'exploitation ferroviaire ne sont qu'une cause aléatoire, sans importance, du dégât. En cas de suicide, notamment, le comportement de la personne suicidaire est à considérer comme la cause principale du sinistre. La responsabilité du propriétaire de l'entreprise ferroviaire n'est donc pas justifiée. La même chose doit valoir pour les autres situations mentionnées à l'art. 40c en dehors de l'exploitation ferroviaire, qui doivent être considérées comme la cause principale du dommage. Si par exemple une voiture tombe sur un train en marche en raison d'un dysfonctionnement technique, un risque caractéristique, que la personne doit assumer, se réalise, de sorte que le propriétaire de l'entreprise ferroviaire n'est pas responsable.

La responsabilité solidaire des détenteurs des entreprises ferroviaires qui mettent à disposition et utilisent l'infrastructure (art. 40d), est justifiée, car les locomotives et les voitures ferroviaires ne sont pas seules à présenter un risque: les parties de l'infrastructure en présentent aussi: caténaires, branchements, signaux etc. Lors de la consultation, les milieux intéressés ont critiqué le fait que cette réglementation aurait pour conséquence que l'on ferait valoir tous les droits par rapport au gestionnaire

¹⁰³ P.ex. art. 73 LCR, art. 59a, al. 6 LPE, art. 27, al. 3 LExpl.

¹⁰⁴ Cf section 1.7.1

¹⁰⁵ Cf section 1.7.2

(suisse) de l'infrastructure. Si celui-ci souhaite recourir contre un utilisateur (étranger) du réseau, il court le risque que ce dernier soit devenu insolvable entre-temps. Mais l'utilisateur du réseau est tenu de conclure une assurance de responsabilité civile. Elle couvre également les prétentions du recourant contre le preneur d'assurance. On a aussi critiqué l'assujettissement des téléskis à la responsabilité pour mise en danger à l'art. 20 de la loi sur les installations de transport à câbles, car le potentiel de danger d'un téléski n'est pas comparable à celui d'un chemin de fer. Cependant, l'égalité du droit impose de soumettre les moyens de transport motorisés à une responsabilité uniforme. Les risques caractéristiques de la locomotion existent aussi pour les téléskis, bien qu'ils ne se réalisent que rarement. Un archet peut lâcher ou blesser un utilisateur, ou un utilisateur peut avoir une collision avec un objet tombé sur le tracé. C'est pour de tels cas que la responsabilité pour mise en danger est valable.

1.7.5 Comparaison et lien avec le droit européen

Comparaison

La loi *allemande sur la responsabilité civile* prévoit une responsabilité pour mise en danger pour dommages corporels. Elle s'applique aussi dans le domaine de l'indemnité pour tort moral. La responsabilité est limitée par personne à un capital de 600 000 euros ou à une rente annuelle de 36 000 euros. La responsabilité pour mise en danger vaut aussi pour les dégâts matériels, mais parmi les objets transportés seulement pour le bagage à main. La responsabilité pour les dégâts matériels est limitée à 300 000 euros par événement mais elle est illimitée pour les dommages aux biens fonciers. Le responsable est l'entrepreneur. C'est la personne qui exploite le chemin de fer pour compte propre et dispose de l'exploitation. Si l'infrastructure est exploitée et utilisée par plusieurs personnes chacune d'entre elles peut être considérée comme l'entrepreneur.

La loi *autrichienne sur la responsabilité civile* correspond dans les grandes lignes au droit allemand. Une responsabilité pour mise en danger existe pour les dommages corporels et l'indemnité pour tort moral. La responsabilité est limitée à un capital de 800 000 euros ou à une rente annuelle de 48 000 euros par personne. Pour les dégâts matériels, il existe également une responsabilité pour mise en danger, limitée aux bagages à main pour les objets transportés. Pour tous les dégâts matériels, la limite supérieure de responsabilité atteint 400 000 euros par événement. Le responsable est l'entrepreneur, soit la personne qui dispose de l'exploitation du rail et l'exploite à ses frais et à ses risques. Plusieurs entrepreneurs sont responsables à titre solidaire. Il n'y a pas de réglementation de la responsabilité pour l'utilisation d'une infrastructure tierce.

En *France*, l'entreprise de chemin de fer est responsable du passager par contrat, d'après l'art. 1147 du Code civil. La jurisprudence admet une obligation de protection assimilable à une garantie de fonctionnement, valable pour tous les moyens de transport (responsabilité quasi-causale). En dehors du processus de transport, p.ex. pour les accidents sur les quais, la jurisprudence admet une responsabilité extra-contractuelle. Le chemin de fer est responsable selon l'art. 1384 du Code civil à titre causal lorsqu'il cause un dommage en étant gardien d'un objet. Autrement, il est responsable en cas de faute d'après l'art. 1382 du Code civil. La responsabilité pour faute causée est moins sévère, notamment parce que la victime a la charge de la

preuve. Mais elle est rendue objective dans une large mesure (quasi-causale). Pour les bagages enregistrés, il s'agit d'une responsabilité causale contractuelle, de forme analogue à celle de la loi fédérale suisse sur les transports publics. Pour les dommages aux bagages à main et les objets en dehors du moyen de transport, la responsabilité est extracontractuelle. Il n'y a pas de réglementation de la responsabilité pour l'utilisation d'une infrastructure tierce.

L'Italie connaît aussi une responsabilité contractuelle quasi-causale de l'entreprise ferroviaire vis-à-vis des passagers¹⁰⁶. Le passager victime d'un dommage corporel ou d'un dommage aux bagages à main ne doit prouver que l'existence d'un contrat de transport, le dommage et la relation de cause à effet entre l'exploitation du rail et le dommage. Pourtant, l'entreprise de chemin de fer n'est pas responsable lorsqu'elle prouve que l'accident résulte d'une cause qui ne peut lui être attribuée. Selon la terminologie suisse, on peut parler d'une responsabilité causale simple ou tempérée. Cette responsabilité s'exerce aussi lorsqu'un passager a un accident en dehors du moyen de transport sur l'aire de la gare. Pour les non-voyageurs et pour les droits à réparation des passagers, on applique les dispositions générales du Codice civile sur la responsabilité extracontractuelle. Dans le cadre de la responsabilité pour faute causée (Art. 2043), les tribunaux imposent aux chemins de fer des obligations de sécurité étendues. Cela allège notablement la charge de la preuve de la victime. Les dispositions du Codice civile sur la responsabilité causale du détenteur d'un objet (art. 2051) et sur les activités dangereuses (art. 2050), en revanche, n'ont pas obtenu de signification pratique. Plusieurs personnes auxquelles on peut attribuer un dommage sont en principe responsables à titre solidaire. Il n'y a pas de réglementation de la responsabilité pour l'utilisation d'une infrastructure tierce.

Lien avec le droit européen

Ni l'Union européenne ni le Conseil de l'Europe n'ont régi la responsabilité civile ferroviaire. En revanche, la plupart des Etats européens ont adhéré à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires décrite précédemment¹⁰⁷. Comme elle ne régit que le transport transfrontalier, la Suisse reste libre d'organiser comme elle l'entend la responsabilité des transports sur le territoire suisse.

1.7.6 Résultats de la consultation sur les questions du droit relatif à la responsabilité civile des chemins de fer

En ce qui concerne la révision des dispositions sur la responsabilité civile des chemins de fer, ce sont surtout les entreprises ferroviaires et les associations de transport directement concernées par les nouvelles réglementations qui se sont prononcées lors de la consultation. L'abrogation de la loi sur la responsabilité civile des chemins de fer et sa transposition dans la loi sur les chemins de fer sont presque approuvées à l'unanimité. Quant au fond, on salue le fait que des dispositions spéciales désuètes soient supprimées, parce qu'aucune raison objective ne justifie un traitement juridique différent par rapport aux autres responsabilités sans faute. D'autre part, on juge de manière très critique le fait que certaines parties de la révision globale du droit sur la responsabilité civile, non encore terminée, soient trans-

¹⁰⁶ Art. 13, al. 4, Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle Ferrovie dello Stato, version de 1977.

¹⁰⁷ Cf. section 1.7.1

posées uniquement dans le domaine ferroviaire. Certains milieux consultés rejettent même la révision, car elle n'est pas nécessaire à l'heure actuelle. Ils proposent d'attendre les résultats de la révision globale.

S'agissant des points principaux du projet, l'introduction de la responsabilité solidaire du gestionnaire de l'infrastructure et de l'entreprise de transport ferroviaire lors de l'accès au réseau suscite de la résistance. Les chemins de fer demandent que la somme exigée au titre de la responsabilité civile soit plafonnée, que l'existence d'une faute soit la condition sine qua non des dommages et intérêts et que les délais de prescription actuels soient conservés. Certains organismes consultés demandent que les téléskis ne soient pas soumis à la responsabilité causale, parce que leurs risques potentiels beaucoup plus faibles ne justifient pas un changement de système.

1.8 Classement d'interventions parlementaires

Conformément à l'art. 3 de la loi sur le transfert du trafic¹⁰⁸, le Conseil fédéral est tenu de présenter tous les deux ans un rapport aux commissions parlementaires concernées. Le présent message contient le rapport sur le transfert du trafic pour la période 2004 à 2006.

Le postulat 10470 Uniformisation du droit de la responsabilité civile (N 7.10.70, Cadruvi) demandait au Conseil fédéral de réviser la loi sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer «au sens d'une introduction d'une responsabilité causale uniforme pour les dommages causés aux personnes et les dégâts matériels» et d'uniformiser en général le droit de la responsabilité civile. Ce postulat a été classé en 2003 sur proposition de la Commission de gestion.

2 Commentaire

2.1 Intégration systématique de la loi

Le présent projet concerne trois lois qui réglementent le trafic marchandises: la loi sur le transfert du trafic marchandises, la loi sur le transport de marchandises par rail ou par voie navigable et la loi sur les voies de raccordement. On renonce à les réunir en une seule loi. Certes, ces lois ont pour thème commun le trafic marchandises. Mais du point de vue de la systématique du droit, la loi sur le transfert du trafic marchandises régit les questions de droit public, tandis que la loi sur le transport de marchandises concerne les relations de droit privé entre les acteurs. En sus des sujets relevant du droit public, la législation sur les voies de raccordement inclut aussi des thèmes du droit privé entre les raccordés et les chemins de fer. La combinaison de ces trois lois n'offrirait aucun avantage.

Les autres lois existantes qui traitent des questions d'infrastructure et qui réglementent les moyens de transports (avant tout sur le plan technique) ne sont pas concernées par le présent projet, bien qu'elles présentent aussi de nombreux points concernant le trafic ferroviaire de marchandises. Elles traitent cependant toute une série de sujets qui n'ont pas de rapport direct avec le trafic de marchandises.

¹⁰⁸ RS 740.1

La répartition suivante fournit un aperçu du domaine réglementé par les lois précitées en rapport avec les contenus de la législation des transports publics:

Domaine	Loi	Contenu de la loi
Trafic marchandises	Loi sur le transfert du trafic; <i>nouveau: loi sur le transfert du trafic marchandises</i>	Fixation d'objectifs pour la protection des Alpes, définition des mesures de transfert
	Loi sur le transport de marchandises par rail et par bateau	Transport de marchandises par rail, bateau et moyen de transport à câbles, <i>Révision totale</i>
	Loi sur les voies de raccordement	Rapports entre chemins de fer, raccordés et co-utilisateurs, <i>Révision partielle</i>
Trafic des voyageurs	Loi sur le transport de voyageurs	Transport régulier de personnes: concession, indemnité, obligations fondamentales, contrat de transport
Infrastructure, moyens de transport	Loi sur les chemins de fer	Infrastructure ferroviaire, véhicules ferroviaires, personnel ferroviaire, trafic ferroviaire, <i>nouveau: responsabilité civile ferroviaire</i>
	Loi sur la navigation intérieure	Bateaux, équipage, trafic fluvial
	Loi sur les installations de transport à câbles	Installations de transport à câbles, personnel ad hoc
	Législation routière	Construction des routes, véhicules routiers, trafic routier, conducteurs

Les dispositions révisées sur la responsabilité civile des chemins de fer sont intégrées par cette nouvelle systématique à la loi sur les chemins de fer, qui traite les sujets englobant plusieurs modes de transports.

2.2 Loi sur le transfert du transport de marchandises

Art. 1 But

La loi par souci de clarté, le but de la loi est précisé à l'art. 1.

L'al. 1 précise le point de référence de la loi sur le transfert du trafic marchandises. L'article constitutionnel sur la protection des Alpes (art. 84, Cst.) prescrit que le trafic transalpin de marchandises en transit doit être transféré de la route au rail afin

de préserver la zone alpine. L'objectif du transfert sera suivi de manière adéquate et durable, comme l'indique l'*al.* 2. Dans l'optique de la fixation d'objectifs, cela inclut la prise en compte des coûts échus (externes également) et des capacités données. En rapport avec les champs d'action, on n'appliquera pas de mesures disproportionnées, d'une part, ni de mesures qui ne déploieraient qu'un effet de transfert non durable, de l'autre.

Art. 2 Champ d'application

La loi sur le transfert du trafic marchandises est applicable à toutes les formes du trafic lourd transalpin de marchandises, donc aussi aux relations intermodales entre le rail et la route. Cela s'applique notamment au rapport des prix entre la route et le rail, rapport touché par les redevances routières et par la fixation de droits de passages ainsi que par les différentes formes que prend la promotion du trafic ferroviaire de marchandises.

Art. 3 Objectifs du transfert

L'*art.* 3 concrétise l'objectif général du transfert, qui est de faire passer progressivement le trafic marchandises transalpin de la route au rail. A cet effet, les chiffres à atteindre sont définis et l'horizon temporel pour les réaliser est fixé. Les différentes valeurs visées sont indiquées, ainsi que l'horizon temporel fixé pour la réalisation des objectifs.

L'*al.* 1 fixe le nombre de courses arrêté par la Confédération en vertu de l'article sur la protection des Alpes (art. 84, Cst.). Ce nombre est repris de la loi sur le transfert du trafic¹⁰⁹. Le terme de «route de transit» se réfère à l'*art.* 2 de la loi fédérale du 17 juin 1994 sur le transit routier dans la région alpine (LTRA)¹¹⁰.

L'*al.* 2 fixe l'horizon temporel imparti pour atteindre les objectifs. En principe, il faut atteindre les objectifs fixés à l'*al.* 2 aussi rapidement que possible, mais au plus tard deux ans après la mise en exploitation commerciale du tunnel de base du St-Gothard. De plus, cet alinéa retient que l'objectif «nombre de courses» n'est pas limité dans le temps, mais qu'il restera valable une fois les chiffres atteints. Le niveau des courses admises dans le trafic marchandises lourd sera maintenu. L'évolution conjoncturelle pourrait ne pas permettre d'atteindre les objectifs avec exactitude, de sorte qu'il faudra tenir compte de l'évolution globale sur le plan tant économique que des transports; ainsi, un léger écart vers le haut sera permis pour l'une ou l'autre année où la croissance de l'économie et des transports sera forte (*al.* 3).

L'*al.* 4 fixe l'objectif intermédiaire de la future politique du transfert. Il ne se rapporte qu'au nombre de courses qu'il faut atteindre. Le nombre maximal de courses transalpines admises en 2011 est de 1 million.

Les art. 4 à 9 créent les bases juridiques de l'éventail des mesures de la future politique du transfert. Les mesures telles que la NLFA, qui sont insérées ailleurs, ne sont pas mentionnées ici.

¹⁰⁹ RS 740.1

¹¹⁰ RS 725.14

Art. 4 Taxe sur le transit alpin

L'art. 4 crée la base légale de la taxe sur le transit alpin. Etant donné que les parties contractantes de l'accord sur les transports terrestres¹¹¹ sont compétentes pour mettre en œuvre et appliquer l'accord sur leur propre territoire, la création de cette base légale a été annoncée dans le message relatif à l'accord sur les transports terrestres (notamment dans l'optique de la clause de protection fiscale selon l'art. 46, ATT).

L'al. 1 relie la taxe sur le transit alpin aux objectifs de transfert, pour la réalisation desquels elle est utilisée. L'introduction de cette taxe est formulée de manière potestative, de manière que le Conseil fédéral garde la possibilité de mettre en place une telle redevance sans y être obligé. Il pourrait percevoir une telle taxe sur les passages alpins du St-Gothard, du San Bernardino, du Grand St-Bernard et du Simplon, tout en tenant compte des conventions internationales existantes.

L'al. 2 définit la mise en œuvre et l'application non discriminatoire de cette taxe. Cela concerne surtout l'interdiction de faire une différence entre les véhicules immatriculés en Suisse ou à l'étranger.

L'al. 3 règle le montant maximal de cette taxe en établissant un rapport avec les taux maximaux prévus pour le parcours de référence conformément à l'accord sur les transports terrestres. La taxe sur le transit alpin ne doit pas dépasser 15 % des montants maximaux des taxes globales sur le transit (par rapport au parcours de référence transalpin, long de 300 km) admis au niveau international (cf. art. 40, al. 5, ATT).

L'al. 4 permet de faire des exceptions pour des courses spéciales ou des prescriptions particulières. Il peut s'agir de courses de véhicules militaires ou à des fins militaires dans le cadre des mesures d'aide et de protection en cas de catastrophe. L'ordonnance d'exécution de la loi sur le transfert du trafic marchandises définira avec précision les véhicules et les courses visées par cette réglementation et elle contiendra les prescriptions spéciales ad hoc. Les véhicules militaires et les courses effectuées à des fins militaires, admis à titre exceptionnel, sont définis à l'article 4, lettres a et d de l'ordonnance sur la circulation militaire (RS 510.710; OCM).

Art. 5 Augmentation temporaire de la taxe globale sur le transit pour les courses à travers les Alpes

L'art. 5 fixe l'augmentation temporaire de la taxe globale sur le transit introduite unilatéralement à titre de mesure protectrice et corrective comme le prévoit l'art. 46 ATT. Le taux maximal fixé dans l'accord sur les transports terrestres peut être augmenté de 12,5% durant 6 mois, si les capacités ferroviaires du trafic combiné accompagné et non accompagné sont nettement sous-exploitées durant 10 semaines. La prolongation est unique et peut durer six mois. Cette mesure peut être prise au maximum deux fois en cinq ans; toutefois, le délai minimal entre le moment où l'on prend la mesure pour la deuxième fois dépend de la durée de la première fois. Si l'augmentation est appliquée six mois au maximum à titre de mesure préventive, la deuxième mesure peut être prise déjà douze mois plus tard. Si la première mesure a duré plus longtemps que six mois grâce à la prolongation unilatérale unique, la deuxième application ne peut se faire qu'au plus tôt après 18 mois.

¹¹¹ RS 0.740.72

Art. 6 Bourse du transit alpin

L'art. 6 consacre la possibilité de fixer les droits de passage et d'introduire la Bourse du transit alpin. Il régit les principes de l'application de cette mesure et les conditions préalables fondamentales de la bourse, de manière que les conditions légales pour son introduction soient remplies au niveau national. La formulation correspond aux exigences d'une base formelle permettant d'octroyer des droits de passage pour la première fois, contre paiement.

Conformément à *l'al. 1*, l'introduction de cette Bourse est formulée de manière potestative, tout comme la taxe sur le transit alpin. Son introduction doit être harmonisée avec les autres pays de l'arc Alpin. De plus, le Conseil fédéral se voit investi de la compétence de conclure les accords internationaux nécessaires pour introduire la Bourse du transit alpin de manière coordonnée. Le Conseil fédéral statuera ultérieurement sur les modalités concrètes de mise en place de la bourse.

L'al. 2 précise l'objet de la Bourse du transit alpin. Il définit les droits de passage à travers les Alpes pour le trafic marchandises lourd ainsi que la vente aux enchères de ces droits. Cette vente aux enchères a lieu de manière non discriminatoire, l'égalité de traitement de tous les offrants (suisses et étrangers) est garantie. L'application de critères relevant de l'économie de marché est prescrite, afin que l'adjudication se fasse au plus offrant. En même temps, il s'agit d'éviter les abus des offrants qui pourraient avoir une position dominante sur le marché. La forme exacte de l'adjudication ainsi que les modalités des droits de passage seront définies au niveau de l'ordonnance. Le nombre minimal des droits de passage dépend de l'objectif figurant à l'art. 3, mais il est possible de s'approcher progressivement de la valeur-cible dans les deux ans suivant l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard.

Aux termes de *l'al. 3*, l'obligation d'acquérir un droit de passage est valable pour tous les véhicules du trafic marchandises lourd immatriculés en Suisse et à l'étranger qui traversent les Alpes. Le Conseil fédéral peut prévoir des prescriptions spéciales. Pour la forme notamment de dérogations pour les courses à but militaire ou humanitaire. Selon le résultat des négociations avec l'Union européenne et les autres pays alpins en ce qui concerne la Bourse du transit alpin, il sera également possible que des réglementations spéciales soient définies dans les dispositions d'exécution pour le trafic local ou sur de courtes distances.

Selon *l'al. 4*, le Conseil fédéral fixe le nombre annuel des droits de passage en se fondant sur l'art. 3, qui indique l'objectif de transfert.

Art. 7 Droits de passage

L'al. 1 décrit le cercle des personnes physiques et morales qui ont le droit de participer à la vente aux enchères des droits de passage ou à leur acquisition dans le cadre du marché secondaire. Pour cela, il faudra fixer au niveau de l'ordonnance l'enregistrement préalable, qui est nécessaire afin de garantir une procédure réglementée. Chaque propriétaire d'un droit de passage acquis lors de la mise aux enchères pourra le revendre.

L'al. 2 réglemente la responsabilité liée au paiement. Le détenteur du droit de passage en est responsable; lorsqu'il s'agit de véhicules étrangers, cette responsabilité incombe également au conducteur du véhicule.

Par l'*al.* 3, les chauffeurs de véhicules marchandises lourds sont tenus d'emporter avec eux, lors d'une course transalpine, le droit de passage ou l'attestation certifiant qu'ils sont en possession de celui-ci.

L'*al.* 4 prévoit la possibilité d'introduire une réglementation sur l'obligation d'emporter avec soi les appareils et moyens nécessaires pour saisir et oblitérer de manière infalsifiable les droits de passage. Le détenteur et le conducteur du véhicule sont tenus d'emporter les droits de passage. Ils doivent veiller à ce que, avant la traversée des Alpes, le véhicule soit muni des appareils éventuellement nécessaires et opérationnels et que le véhicule dispose d'un droit de passage.

Art. 8 Affectation du produit net de la Bourse du transit alpin

L'*art.* 8 définit l'affectation obligatoire du produit net de la Bourse du transit alpin. Une fois déduits les coûts opérationnels de la bourse, les produits sont investis dans les infrastructures ferroviaires des lignes d'accès des transversales alpines traversant la Suisse, pour autant que des accords internationaux ne prévoient rien d'autre. Les ouvrages à financer peuvent aussi être des investissements qui autrement ne seraient pas pris en charge par le fonds FTP.

Art. 9 Promotion du trafic ferroviaire de marchandises

L'*art.* 9 définit le cadre de la continuation des mesures d'accompagnement du rail. Ces mesures gardent leur caractère d'accompagnement, étant donné que les conditions-cadres pour la route, la libéralisation du marché du trafic marchandises et les nouvelles infrastructures ferroviaires constituent toujours les principaux instruments du transfert. Dans le processus du transfert, ces instruments – selon la variante choisie et l'importance donnée aux mesures prévues – ne constituent plus uniquement des mesures complémentaires pour une période transitoire, mais ils jouent un rôle important pour soutenir le transfert et renforcer le marché du trafic ferroviaire de marchandises. Ici aussi, lors de l'élaboration des mesures, il y a lieu de garantir la non discrimination, notamment l'égalité de traitement de toutes les entreprises concernées du marché ferroviaire. L'élaboration et l'accentuation futures des mesures sont décrites dans la partie générale du message (cf. ch. 1.5.11 à 1.5.13).

Art. 10 Evaluation

L'*art.* 10 charge le Conseil fédéral d'exercer un suivi régulier et continu du processus de transfert à l'aide duquel on vérifie que les mesures appliquées permettent d'atteindre les objectifs fixés et qu'elles sont efficaces. Les résultats de ce suivi sont régulièrement intégrés dans un rapport sur le transfert du trafic marchandises lourd transalpin. Ces rapports doivent être établis à un rythme trisannuel au moins. Jusqu'à ce que l'objectif soit atteint, il est prévu d'établir un rapport tous les deux ans.

Art. 11 Exécution

L'*art.* 11 charge le Conseil fédéral de la réalisation de la loi sur le transfert du trafic marchandises. Pour les tâches liées à la Bourse du transit alpin (p.ex. exécution de la mise aux enchères, création d'un système électronique de comptabilité et de contrôle), le Conseil fédéral peut confier des tâches à des tiers ou les déléguer aux cantons.

Art. 12 Dispositions pénales

L'art. 12 précise à son *al. 1* les dispositions pénales de la loi sur le transfert du trafic marchandises. Celles-ci concernent le non-respect des dispositions des art. 4 à 7, à savoir le non-paiement ou la tentative d'éviter de payer la redevance sur le transit alpin ou de la taxe globale de transit ou d'effectuer une courses à travers les Alpes sans le droit de passage nécessaire après l'introduction de la Bourse du transit alpin.

Selon l'*al. 2*, c'est le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication qui est compétent pour les poursuites et le jugement.

Art. 13 Abrogation du droit en vigueur

Toutes les dispositions légales modifiées par l'art. 6 de la loi sur le transfert du trafic, notamment l'art. 53a de la loi sur la circulation routière (LCR)¹¹², qui contient la base légale des mesures de pilotage du trafic et des contrôles du trafic lourd au sens de l'objectif de l'ancienne loi sur le transfert du trafic, restent valables malgré l'abrogation de la loi sur le transfert du trafic. Les références ad hoc sont adaptées à la faveur de cette modification de loi.

2.3 Loi fédérale sur les modifications du droit des transports

Les lois suivantes sont édictées:

2.3.1 Loi sur les chemins de fer (LCdF)

Art. 17a Répertoire des véhicules admis

L'insertion de l'art. 17a dans la loi sur les chemins de fer¹¹³, crée la base légale du répertoire des véhicules admis en Suisse. Ce répertoire est nécessaire, parce que les véhicules en circulation ne doivent plus être inscrits dans la liste des véhicules établie par les entreprises ferroviaires. Il faut donc avoir un autre instrument d'où ressortent les indications pertinentes concernant un véhicule. Le répertoire sera public. Cela signifie que chacun, en indiquant un numéro de wagon, pourra savoir qui en est le détenteur. En revanche, il ne sera pas possible de demander quels wagons appartiennent à une entreprise déterminée.

L'al. 1 dispose que les véhicules admis en Suisse correspondent uniquement à ceux que l'autorité suisse compétente a admis aux transports. Il n'est pas possible de régler ici la question de savoir si les admissions opérées par des autorités étrangères sont reconnues en Suisse. Il n'est pas non plus possible de déterminer si l'inscription dans un répertoire étranger est suffisante.

¹¹² RS 741.01

¹¹³ RS 742.101

Vu les obligations du propriétaire du véhicule, mentionnées à *l'al. 2*, on garantit qu'il n'appartient pas à l'entreprise de transport ferroviaire de remplir les conditions pour qu'un véhicule puisse être mis en circulation.

S'agissant des catégories de véhicules pour lesquelles il n'y a aucun besoin de consulter les données dans un répertoire, *l'al. 3* autorise le Conseil fédéral à déroger à l'obligation d'inscription.

L'al. 4 constitue la base légale permettant de communiquer aux autorités étrangères chargées de tâches de surveillance des transports publics les informations du répertoire suisse nécessaires à l'accomplissement de leur tâche. Cela s'applique également aux chemins de fer étrangers, notamment aux gestionnaires d'infrastructure, qui en raison de leur responsabilité en matière d'infrastructure, ont besoin de ces renseignements.

Art. 40b

La formulation de *l'al. 1* s'appuie sur l'avant-projet Widmer/Wessner. La condition préalable à la responsabilité réside dans la concrétisation des risques caractéristiques liés à l'exploitation de l'entreprise ferroviaire¹¹⁴. Il s'agit de sources de dangers particuliers, habituels lors de l'exploitation d'une entreprise ferroviaire. Ces risques sont les suivants:

- la locomotion: elle peut déclencher des collisions, des déraillements, des écrasements, mais aussi des incendies dus à la surchauffe des freins ou des chutes dues à un freinage d'urgence.
- l'énergie utilisée: dégâts dus à la projection d'étincelles, à la poussière de charbon. Selon la jurisprudence (critiquée par la doctrine) du Tribunal fédéral¹¹⁵, les dégâts causés par l'électricité de la caténaire sont également soumis à la responsabilité civile du chemin de fer et non à la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques¹¹⁶.
- les marchandises dangereuses transportées¹¹⁷, p.ex. en cas d'incendie dû à un transport d'essence¹¹⁸. La jurisprudence et la littérature ad hoc ne mentionnent pas encore cette source de danger. Ici, la responsabilité pour mise en danger est toutefois nécessaire.

Contrairement au droit en vigueur, les accidents qui surviennent lors de la montée à bord du train ou de la descente de celui-ci alors qu'il est à l'arrêt ne seront plus régis par la responsabilité pour mise en danger. Les accidents qui surviennent lors de la construction du chemin de fer ne seront plus régis que dans la mesure où les risques cités se produisent, p. ex. lors du transport ferroviaire du matériel de construction.

Comme par le passé, les dommages qui ne sont imputables ni à un dommage causé aux personnes ni à des dégâts matériels (dommages purement pécuniaires) ne sont pas compris dans la responsabilité pour mise en danger. En rapport avec la loi sur la circulation routière, le Tribunal fédéral a exclu toute responsabilité concernant les

¹¹⁴ Cf. section 1.7.3.

¹¹⁵ ATF 75 II 71, 81 II 561, 97 II 180

¹¹⁶ RS 734.0

¹¹⁷ Cf. Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID), disponible sur demande à CFF SA, vente de matériel, 3000 Berne 65.

¹¹⁸ Cf. section 1.7.1.

dommages purement pécuniaires, (ATF 106 II 75 ss; 117 II 106). Cela doit aussi être valable pour la responsabilité civile des chemins de fer, qui est également limitée aux dommages causés aux personnes et aux dégâts matériels. Les arrêts précités n'ont toutefois pas exclu expressément l'application d'autres dispositions en matière de responsabilité. Dans la littérature récente, on concède aux personnes lésées la possibilité de faire valoir, à choix, des prétentions liées à d'autres droits (autres dispositions de responsabilité extracontractuelle ou contractuelle)¹¹⁹. Concernant les dommages purement pécuniaires, cette responsabilité ne s'appliquerait que dans des cas inhabituels, lorsqu'un comportement standard visant à prévenir ces dommages n'a pas été respecté¹²⁰.

Le détenteur de l'entreprise ferroviaire est responsable. Ce terme est tiré de la LRespC. Le Tribunal fédéral entend par là la personne pour le compte et aux risques de laquelle le chemin de fer est exploité (ATF 82 II 69). Cela peut être une autre personne que le propriétaire ou le concessionnaire.

L'avant-projet Widmer/Wessner utilise l'expression d'«exploitant». L'expression «exploiter» est cependant utilisée à l'art. 5 de la LCdF dans un sens plus restreint. Pour cette raison, le texte allemand garde le terme de «Inhaber» (détenteur). Lors de la consultation, les prises de position en allemand ont critiqué le fait que le terme de «Inhaber» n'était pas assez clair. Etant donné que la jurisprudence a confirmé ce terme, il est judicieux de le maintenir dans l'optique de la sécurité du droit. En français, le terme utilisé est «détenteur». Il correspond mieux à la notion de «Inhaber» que l'expression utilisée jusqu'ici («entreprise de chemin de fer»).

L'al. 2 exclut toute responsabilité pour mise en danger liée aux objets qui sont sous la garde du voyageur (bagage à main) ou aux objets transportés (bagages et cargaison). Il s'agit d'appliquer exclusivement d'autres prescriptions: les dispositions de la loi sur le transport des voyageurs (LTV) ou de la loi sur le transport des marchandises, prévues dans les projets de développement des conditions-cadres pour le secteur ferroviaire, ou, dans la mesure où ces lois ne sont pas applicables (p. ex. dans le cas des téléskis ou des installations de transport à câble concessionnaires, qui sont soumis, conformément à l'art. 20 de la loi sur les installations de transport à câbles, à la responsabilité pour mise en danger) les dispositions du Code des obligations en matière de droit contractuel. En ce qui concerne les objets transportés, ce sont les prescriptions du contrat de fret qui sont applicables (art. 440 à 457 CO); les objets sous la garde du voyageur sont soumis aux prescriptions générales sur les conséquences de l'inexécution (art. 97 ss, CO). L'application exclusive de ces dispositions signifie que les dispositions hors contrat relatives à la responsabilité (p. ex. art. 41, 55, CO) ne sont pas valables. Cela correspond à la loi en vigueur sur la responsabilité civile des chemins de fer, qui régleme à l'art. 11, de façon conclusive et en accord avec la loi sur les transports publics, la responsabilité hors contrat pour les objets qui sont sous la garde du voyageur. Si cette réglementation n'était pas exclusive, la personne lésée pourrait se fonder sur la responsabilité de l'employeur, conformément à l'art. 55, CO, qui présuppose l'absence de faute et qui ne limite pas la responsabilité en termes de montants, contrairement à la loi sur le transport de voyageurs (art. 50, LTV) et au projet de loi sur le transport de marchandises dans le

¹¹⁹ Roberto, S. 149 N 524 avec bibliographie; Otfinger/Stark II/3, p. 32, § 27 N 77.

¹²⁰ Otfinger/Stark II/3, op. cit.

cadre du projet législatif concernant le trafic marchandises (art. 20). Conformément à l'objectif d'exclure la responsabilité hors contrat, les dispositions contractuelles du CO sont applicables même aux resquilleurs. On peut, dans ce cas, admettre un rapport de fait contractuel.

Art. 40c

L'art. 40c régit la décharge de la responsabilité du détenteur de l'entreprise ferroviaire. L'al. 1 décrit les conditions préalables. L'al. 2 cite en exemple trois raisons classiques de décharge: force majeure, faute propre grave ou faute grave d'un tiers (citées jusqu'ici exclusivement à l'art. 1, al. 1, LRespC). La nouvelle réglementation s'appuie sur l'avant-projet Widmer/Wessner (art. 47a) et sur une thèse de la commission d'études¹²¹.

La description générale des conditions préalables pour la décharge à l'al. 1 a pour but d'admettre d'autres raisons de décharge en sus des raisons classiques, notamment le suicide d'une personne incapable de discernement. Selon le droit en vigueur, seul le suicide d'une personne capable de discernement est reconnu comme une faute propre grave et décharge de la responsabilité¹²². Les autres raisons à citer sont la tentative de suicide et le risque caractéristique que la personne lésée représente (p.ex. lorsqu'une voiture s'écarte de sa trajectoire en raison d'un défaut, lorsqu'elle glisse sur un talus et s'écrase sur un train en marche). Si, en revanche, le comportement d'une personne incapable de discernement laisse supposer qu'elle ne veut pas se suicider (p.ex. lorsque la personne erre sur la voie), la nouvelle réglementation ne prévoit pas de raison de décharge. Seuls les dommages-intérêts peuvent être diminués, de manière analogue à l'application de l'art. 54, CO (responsabilité pour équité de la personne incapable de discernement). Par ailleurs, les actes criminels ou malhonnêtes et la violation des prescriptions de la police (art. 6 et 7, LRespC) ne sont plus cités comme raisons de décharge indépendantes. Elles ne déchargent que dans la mesure où elles représentent une faute propre grave.

La description générale des conditions préalables pour la décharge établit clairement que la raison de la décharge (p.ex. sauter hors du train en marche en tant que faute propre grave) n'annule pas entièrement la cause du dommage liée aux risques caractéristiques de l'exploitation ferroviaire (p.ex. la locomotion). Elle les fait cependant paraître comme insignifiants, car elle est à considérer comme la raison principale du dommage¹²³. Par la formulation «doit être considéré», on exprime le fait que le tribunal doit procéder à une appréciation, lorsqu'il approuve une raison de décharge.

Notons, en ce qui concerne la pratique par rapport aux raisons de décharge classiques, qu'aucun jugement publié n'a admis la force majeure (événements naturels extraordinaires ou guerre) comme donnée, même lors d'avalanches ou de chutes de pierres, car l'accident aurait pu être évité à l'aide de précautions techniques¹²⁴. En revanche, la responsabilité a été exclue à plusieurs reprises pour faute propre grave a été exclue à plusieurs reprises, notamment lorsque des personnes ont sauté pour

¹²¹ Rapport de la Commission d'étude, p. 48 ss, p. 52 Thèse 52-9.

¹²² Ofinger/Stark I, p. 159 § 3 N 155; Rey p.130 N 560 ss; Widmer/Wessner, rapport de commentaire, 114 ss; cf. également ATF 102 II 363 ss, 367. Keller I 93, et les auteurs cités par Rey, p. 130 N 565 sont au contraire favorables à la décharge même en cas d'incapacité de discernement.

¹²³ Cf. ATF 116 II 519 ss, 524.

¹²⁴ Ofinger/Stark II/3, p. 54 § 27 N 131 ss; Keller I 257.

prendre le train en marche ou pour en descendre, ou, lorsque elles ont été très imprudentes en traversant des voies ou des passages à niveau. Malgré la faute propre grave, la responsabilité a été imputée, pour autant que le danger de l'exploitation ait été accru (c.-à-d. des circonstances particulièrement dangereuses dans certains cas) ou que l'entreprise ferroviaire ait été fautive¹²⁵. Dans certains cas, la responsabilité a été exclue à cause d'une faute grave de tiers, p. ex. lorsque des parents ont laissé voyager seul un enfant souffrant d'un handicap mental ou que des membres de l'armée ont traversé les voies imprudemment avec des éléments d'artillerie; même en cas de faute grave de tiers, la responsabilité a été imputée lorsqu'il existait un risque d'exploitation accru ou que l'entreprise ferroviaire était fautive¹²⁶. La jurisprudence actuelle concernant les raisons de décharge ne doit pas être modifiée par la nouvelle disposition.

Art. 40d

Cf. ci-avant ch. 1.7.4

Art. 40e

L'al. 1 reprend l'interdiction visée à l'art. 16 LRespC, à savoir l'interdiction d'exclure ou de restreindre la responsabilité dans le cadre d'un contrat, car le CO ne contient pas de prescription ad hoc. Il n'est en revanche pas nécessaire de mentionner dans la loi la nullité de déclarations unilatérales sur la restriction de la responsabilité.

L'al. 2 reprend la disposition de l'art. 17 LRespC concernant l'annulation de conventions fixant une indemnité manifestement insuffisante, car le CO ne contient pas de prescription à ce sujet. Toutefois, un délai d'une année est introduit, comme à l'art. 87, al. 2, LCR. Le moment de la conclusion de l'accord à l'amiable est déterminant pour évaluer l'insuffisance de l'indemnité par rapport aux chances du procès. La jurisprudence applique cette disposition avec parcimonie¹²⁷. Elle est rarement invoquée¹²⁸. Etant donné qu'en Suisse, plus de 99 % des cas de responsabilité civile sont réglés par accord à l'amiable¹²⁹ et que la personne lésée peut préférer un accord désavantageux à un long procès¹³⁰, il est justifié de maintenir la disposition.

Art. 40f

Le renvoi aux dispositions du CO applicables aux actes illicites est courant dans les récentes lois sur la responsabilité. Dans le cadre de la présente révision, il en découle les modifications suivantes quant au contenu:

- la réparation du tort moral est à régler indépendamment de la faute (art. 47/49 CO au lieu de l'art. 8 LRespC).

¹²⁵ Keller I 259 ss; Oftinger/Stark II/3 p. 57 ss § 27 N 137 ss.

¹²⁶ Keller I 258; Oftinger/Stark II/3, p. 55 ss § 27 N 133 ss

¹²⁷ ATF 99 II 366 ss, 372 ss; 109 II 347 ss, 349.

¹²⁸ Keller I 328; Oftinger/Stark I, p. 662, § 12 N 42.

¹²⁹ Oftinger/Stark I, p. 655 § 12 N 18 Rq. 24.

¹³⁰ Oftinger/Stark I, p. 655 s. § 12 N 19.

- les dégâts matériels ne sont plus définis en fonction de la valeur marchande des objets, comme le prescrit l’art. 12, LRespC («valeur réelle»)¹³¹. Un dédommagement supplémentaire est admis, même sans faute, contrairement aux termes de l’art. 12, LRespC. Désormais, selon la pratique d’application de l’art. 42, CO, le dommage peut être calculé selon la valeur que l’objet a par rapport au reste de la fortune de la personne lésée¹³². Cela signifie notamment que l’amortissement d’une automobile peut être plus bas que l’amortissement pratiqué dans le commerce¹³³. Une responsabilité causale sera désormais valable pour la perte de gain (bénéfice perdu) occasionné par le dégât matériel¹³⁴. Selon l’art. 43, al. 1^{bis}, CO, il est possible de tenir compte de la valeur affective des animaux domestiques. La réglementation de l’art. 12 LRespC, issue du droit des transports, n’est plus nécessaire, puisque la responsabilité concernant les objets transportés est exclusivement réglementée dans la législation sur les transports publics (art. 40b, al. 2).
- le délai de prescription, à savoir deux ans, (art. 14, LRespC) est remplacé par un délai relatif d’une année à partir de la connaissance du dommage et du responsable ainsi que par un délai absolu de dix ans à partir de la survenance de l’acte qui a causé le dommage; les délais de prescription relevant du droit pénal sont réservés (art. 60, CO).

L’interdiction de céder des demandes d’indemnité est supprimée (art. 15, LRespC)¹³⁵.

Les dispositions suivantes issues du droit de la responsabilité civile ferroviaire sont remplacées sans modification de leur contenu, ou alors uniquement avec de légères modifications, par des prescriptions du CO:

- concernant les dommages en cas de décès et de lésions corporelles (art. 2, 3, 9, 10, 13). Désormais, les art. 42, 45 et 46, CO seront appliqués.
- concernant les dommages-intérêts (art. 4, 5, 9)
- concernant le recours (art. 18). Désormais, les art. 50/51, CO, seront appliqués.

A noter qu’il est possible de renoncer à une disposition sur la diminution des dommages-intérêts si la personne lésée a un revenu inhabituellement élevé (art. 4, LRespC). La suppression n’implique pas la modification du contenu. Conformément à la pratique du Tribunal fédéral¹³⁶ et selon une grande partie de la doctrine¹³⁷, il

¹³¹ Oftringer/Stark I, p. 364 § 6 N 356; Keller II 104 interprète au contraire l’art. 12 LRespC dans le sens qu’il n’exclut que le remplacement de l’intérêt affectif.

¹³² Oftringer/Stark I, p. 365 § 6 N 357; Keller II 104; Roberto, p. 195 N 673, modérément.

¹³³ Oftringer/Stark I p. 366 § 6 N 360 ss; Keller II 104.

¹³⁴ Oftringer/Stark I, p. 370 ss, § 6 N 371 ss.

¹³⁵ En ce qui concerne la cessibilité de la réparation, cf. Brehm, Commentaire bernois, N 126 ad art. 47 CO; Oftringer/Stark I, p. 437 § 8 N 44.

¹³⁶ Le Tribunal fédéral a expliqué en général que les conditions économiques et sociales de chaque partie doivent être prises en compte dans le cadre de la mesure du dommage selon l’art. 43, al. 1, CO (ATF 104 II 188).

¹³⁷ Honsell, p. 103, § 9 N 36; Keller I 149; Rey, p. 98 § 4 N 438; Schnyder, Commentaire Bâlois, N 14 ad art. 43 OR; Werro, Commentaire Romand, N 26 ad art. 43 CO. – Autre interprétation (contre la prise en compte d’un revenu exceptionnellement élevé dans le cadre de l’art. 43 OR): Brehm, Commentaire bernois, N 63 ad art. 43 CO; Oftringer/Stark, p. 410 § 7 N 63; Roberto, p. 258 N 896 s.

faut pouvoir tenir compte, dans le cadre de l'évaluation des dommages-intérêts selon l'art. 43, CO, de la situation économique et sociale de la personne lésée.

Il est également possible de renoncer à une disposition sur l'imputation des prestations d'assurances en matière de responsabilité civile, pour autant que le responsable a payé les primes (art. 13). Certes, on considère en règle générale que les prestations d'assurances de sommes (p.ex. assurances-vie) ne peuvent pas être déduites des dommages-intérêt¹³⁸; ce principe n'est cependant pas appliquée pour autant que le responsable ait payé les primes. Comme la règle n'est pas expressément fixée dans la loi, il n'y a pas besoin d'y intégrer l'exception¹³⁹ (l'art. 96 de la loi sur le contrat d'assurance¹⁴⁰, duquel découle la règle de la non-imputation, exclut uniquement le recours de l'assureur-capital contre le responsable; c'est aussi valable dans le présent cas). De plus, les art. 62, al. 3, LCR et 9, al. 2, loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN) contiennent des réglementations semblables à l'art. 13, LRespC. Une application analogue est donc possible. Etant donné qu'à l'heure actuelle, les employés sont obligatoirement assurés contre les accidents, on peut renoncer à la prescription de l'art. 13, al. 2, LRespC, selon laquelle l'imputation des prestations d'assurances au bénéfice des employés n'est admise que lorsque l'assurance couvre tous les accidents qui peuvent survenir lors de la construction ou de l'exploitation d'un chemin de fer.

Avec le futur code de procédure civile suisse, la disposition relative à la libre appréciation des preuves (art. 20) est devenue sans objet.

La disposition selon laquelle la concession peut renforcer la responsabilité (art. 21) devient sans objet avec l'introduction de la responsabilité pour mise en danger.

Dans le trafic ferroviaire international, on applique la Convention, mentionnée au ch. 1.7.1, relative aux transports internationaux ferroviaires¹⁴¹ (COTIF) et l'appendice A, Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs (CIV) et l'appendice B, Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM). Il n'est pas nécessaire de formuler expressément une réserve pour cette convention, car la priorité du droit international public découle de l'art. 5, al. 4 de la Constitution fédérale (Cst.).

2.3.2 Loi sur les voies de raccordement

Les dispositions actuelles de la loi sur les voies de raccordement sont adaptées, des points de vue terminologique et matériel, à la situation post-réforme des chemins de fer. En ce qui concerne la terminologie, la loi en vigueur se base entièrement sur les entreprises ferroviaires intégrées qui circulent sur leur propre réseau. Elle ne tient pas encore compte du principe du libre accès au réseau, concrétisé dès la réforme des chemins de fer 1. il semble indiqué, à la faveur de la révision partielle de la loi sur les voies de raccordement, de procéder à des adaptations terminologiques et de

¹³⁸ P.ex. Otfinger/Stark I, p. 269 § 6 N 65.

¹³⁹ La prescription de l'art. 13 LRespC (décompte des prestations d'assurances sur la responsabilité civile, dans la mesure où le responsable a payé les primes) est considérée comme un principe de valeur générale par Otfinger/Stark I p. 269 ss § 6 N 67; p. 583 ss § 11 N 138 ss; Widmer/Wessner, rapport de commentaire, p. 205, Rq. 1037 avec bibliographie. Autre interprétation: Deschenaux/Tercier, La responsabilité civile, p. 305 ss N 31.

¹⁴⁰ RS 221.229.1

¹⁴¹ RS 0.742.403.1

parler de manière conséquente de gestionnaires d'infrastructure ainsi que d'entreprises de transport ferroviaire. Ces adaptations terminologiques concernent les art. 1, 3, 6, 11, 14, 15 et 17.

Les articles qui n'ont plus de signification propre en raison de changements dans le paysage ferroviaire (après la réforme des chemins de fer) sont abrogés. Il s'agit des art. 7 et 8 de la loi sur les voies de raccordement¹⁴².

Art. 2

Le terme de «voie de chargement» est biffé de la loi, car il n'apparaît nulle part dans la loi et a largement perdu de son importance en pratique.

Art. 9

Cet article introduit une nouvelle obligation pour le raccordé: ce dernier doit maintenir la voie de raccordement en bon état s'il existe des co-utilisateurs et d'autres raccordés. Cela s'explique par le fait que les possibilités d'utiliser leur raccordement dépendent directement de l'état de la voie de raccordement, sans qu'ils puissent faire valoir directement leur influence. Ils doivent participer aux coûts ad hoc proportionnellement à leurs intérêts. Cette règle de répartition des coûts est reprise de l'art. 741, al. 2, CCS¹⁴³, qui régit les coûts d'entretien liés aux servitudes.

Art. 12

La surveillance de la sécurité dans le domaine des voies de raccordement doit être conçue selon des réflexions sur la sécurité et les risques. Etant donné le transfert de la surveillance de la sécurité des voies de raccordement reliées au réseau des CFF, les projets de lois imminents dans le domaine ferroviaire serviront de base pour une surveillance uniforme de la sécurité.

En exécution de de la loi, il incombe à l'Office fédéral des transports et au Conseil fédéral de décider du projet concret permettant d'exercer cette surveillance. Dans ce contexte, il faut suivre une philosophie de la sécurité harmonisée notamment sur le plan intermodal (rail/route; voie de raccordement/centre d'entretien). Les adaptations des lois créent uniquement les bases nécessaires.

Art. 14

La nouvelle forme de la surveillance (art. 17) permet de réduire sensiblement les dispositions sur les tâches et les compétences du gestionnaire de l'infrastructure. Comme par le passé, ce dernier doit avoir la possibilité de contrôler la voie de raccordement et l'exploitation pour vérifier que la sécurité est garantie. S'il constate de quelconques défauts, il n'est pas habilité à ordonner des mesures vis-à-vis du raccordé ou à y procéder lui-même, mais doit adresser une demande ad hoc à l'autorité de surveillance.

¹⁴² RS 742.141.5

¹⁴³ RS 210

Art. 17

Dans le cadre de la première étape de la réforme des chemins de fer, les tâches des CFF que cette entreprise devait assumer en tant qu'établissement de la Confédération ont été confiées à l'OFT. On a omis, par erreur, de modifier en conséquence la loi sur les voies de raccordement. C'est ce qui est fait maintenant. Par la même occasion, on crée une base légale pour que le Conseil fédéral puisse attribuer la surveillance à des tiers. Le contrôle de la sécurité doit se faire selon les autres dispositions du droit ferroviaire.

Art. 19, al. 2

La référence que contient cet article doit être adaptée aux modifications de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision.

Disposition transitoire

Un délai de transition approprié a été fixé afin que les parties contractantes modifient les contrats sur les voies de raccordement pour tenir compte de l'attribution des droits et des devoirs aux gestionnaires d'infrastructure et aux entreprises de transport ferroviaires et qu'elles clarifient leurs relations juridiques.

2.3.3 Loi sur les installations de transport à câbles

Le titre de la loi sur les chemins de fer ne mentionne pas les entreprises de transport à câbles. Il faut donc intégrer un renvoi à la loi sur les chemins de fer dans l'art. 20 de la loi sur les installations de transport à câbles.

2.3.4 Loi sur le transport de voyageurs (art. 23)

Art. 23

La responsabilité de l'entreprise ferroviaire en ce qui concerne les bagages à main, qui était réglée jusqu'ici à l'art. 19, al. 2 de la loi sur les transports publics et qui sera intégrée dorénavant à la loi sur le transport de voyageurs, est modifiée en un seul point à l'art. 19, al. 2¹⁴⁴: la charge de la preuve par rapport à la faute est inversée, tel qu'il est d'usage dans le droit contractuel (art. 97, CO). Si la personne lésée prouve que l'entreprise ferroviaire a causé le dommage, p.ex. en raison d'un freinage d'urgence, celle-ci est tenue de prouver qu'elle n'est pas fautive, p.ex. que le freinage d'urgence était justifié et inévitable. Comme par le passé, la responsabilité pour mise en danger ne sera valable qu'en cas de lésion corporelle dont l'entreprise ferroviaire est responsable. Le renforcement de la responsabilité concernant les bagages à main est justifiée, car l'art. 40b, al. 2 de la loi sur les chemins de fer

¹⁴⁴ L'art. 19 de la loi sur les transports publics sera intégré dans la loi sur le transport des voyageurs (vraisemblablement à l'art. 23) dans le cadre de la «révision des actes normatifs sur les transports publics» (RévTP; message complémentaire à la réforme des chemins de fer 2) (FF 2007 2517).

prévoit que la loi sur les transports publics est appliquée exclusivement aux dommages causés aux bagages à main et au fret, et donc que la responsabilité (causale) indépendante de la faute de l'employeur n'est pas invoquée pour ses auxiliaires, conformément à l'art. 55, CO.

A l'al. 3, l'actuelle responsabilité causale des voyageurs en rapport avec les bagages à main, issue du droit international de transport, est transformée en responsabilité pour faute causée et le fardeau de la preuve est renversé. Une telle réglementation s'insère mieux dans le droit contractuel suisse, qui ne prévoit normalement pas de responsabilité causale entre partenaires contractuels. Ainsi, les entreprises ferroviaires et les voyageurs sont soumis à une responsabilité comparable en ce qui concerne les bagages à main.

Etant donné que la responsabilité selon la loi sur le transport des voyageurs doit être valable de manière exclusive (art. 40b, al. 2, LCdF), elle est aussi applicable aux voyageurs qui ne sont pas munis d'un titre de transport valable. Il n'est pas nécessaire de formuler cela expressément.

Art. 50a

L'art. 50a correspond à l'actuel art. 5 de la loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs. Cette disposition établit que les dispositions relatives à la responsabilité des chemins de fer sont applicables aux entreprises concessionnaires régies par la loi sur le transport de voyageurs, les dispositions relatives à la responsabilité civile de la loi sur la circulation routière étant réservées aux véhicules automobiles.

2.3.5 Loi sur la navigation intérieure

Contrairement à la LRespC, le titre de la loi sur les chemins de fer ne mentionne pas les entreprises de navigation. C'est pourquoi le renvoi à l'art. 30a à la loi sur les chemins de fer est justifié.

2.3.6 Loi sur le transport de marchandises

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Champ d'application

L'art. 1 définit le champ d'application de la loi sur le transport des marchandises: la loi s'applique au transport de marchandises par les entreprises ferroviaires, d'installations de transport à câbles et les entreprises concessionnaires de navigation.

Art. 2 Véhicules

Cet article définit ce qu'il faut entendre par véhicule au sens de la loi.

Art. 3 Exigences qualitatives, réglementation de la collaboration

L'art. 3 accentue l'importance des démarches visant à améliorer la qualité du trafic ferroviaire de marchandises. Ces démarches doivent être mises en œuvre par toutes les parties concernées, donc par les entreprises de transport ferroviaire, les gestionnaires d'infrastructure et les chargeurs. Avec l'élaboration des conditions-cadres ainsi que grâce à la collaboration avec les autres gouvernements et d'autres administrations nationales, la contribution de la Confédération est également importante. *L'al. 1* permet de définir des exigences de qualité précises, dans la mesure où elles sont conclues au niveau international et où elles sont valables. Dans ce cas, l'extension aux trafics ferroviaires nationaux est prévue. *L'al. 2* donne au Conseil fédéral la compétence et le mandat d'œuvrer, dans son rôle face aux différents acteurs du transport marchandises ferroviaire, pour améliorer la collaboration ainsi que la qualité et la convivialité des prestations.

Art. 4 Transport de marchandises dangereuses (LTM art. 4)

L'al. 1 confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions sur le transport de marchandises dangereuses. Cela étant, le but est de garantir la proportionnalité des mesures prises pour augmenter la sécurité du transport ferroviaire des marchandises dangereuses. Ces mesures doivent améliorer la compétitivité du rail par rapport à la route.

L'al. 2 crée la base juridique qui permet de déléguer globalement les autorisations, les admissions et les contrôles des emballages de marchandises dangereuses. Pour cela, il faut pouvoir désigner plusieurs services ou organisations.

Art. 5 Transports dans le cadre de la coopération nationale
en matière de sécurité (LTM art. 8a)

L'art. 5 a été repris de la LTM et il régleme la priorité des transports effectués pour des raisons de politique sécuritaire dans des cas particuliers et extraordinaires. De plus, le Conseil fédéral est investi du pouvoir d'édicter des dispositions d'exécution ad hoc; il a notamment la possibilité de libérer les entreprises de ces obligations, cela dans des cas isolés, lorsqu'elles font face à des difficultés d'exploitation. Il est par ailleurs habilité à déléguer cette compétence.

Art. 6 Responsabilité hors contrat

Jusqu'ici, la responsabilité civile hors contrat était déjà régie par les dispositions du droit ferroviaire sur la responsabilité civile. A la différence près qu'elle n'était pas expressément ancrée, de sorte que les dispositions sur la responsabilité civile liée au contrat qui n'étaient pas expressément définies en tant que telles pouvaient entraîner des interprétations erronées lors de l'application de la loi. Il s'agit désormais d'éviter cela. Ainsi, les dispositions sur la responsabilité civile hors contrat ne se trouvent plus dans la loi sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse (LRespC), mais dans la loi sur les chemins de fer.

Art. 7 Obligation du détenteur du véhicule

Etant donné qu'un wagon ne doit plus figurer dans le répertoire des véhicules d'une entreprise de transport ferroviaire et qu'il ne peut dès lors plus être attribué à un chemin de fer, il faut dorénavant désigner une personne responsable: le détenteur. Il doit veiller à ce que le wagon soit inscrit dans le répertoire des véhicules admis, ce qui est indispensable pour son homologation. Le détenteur doit aussi veiller à ce que le wagon soit maintenu en bon état et qu'il soit muni d'une inscription. En d'autres termes, il est responsable de l'état opérationnel du wagon. L'entreprise de transport ferroviaire doit pouvoir partir du principe que les wagons qu'elle doit tracter correspondent aux exigences.

Section 2

Contrat d'utilisation des wagons et contrat de transport

Art. 8 Contrat d'utilisation des wagons

Etant donné l'évolution du marché du transport marchandises, l'art. 27 LTM s'avère par trop rudimentaire. Les rapports entre l'entreprise de transport ferroviaire et celui qui met un wagon à disposition doivent être réglés en détail.

Comme de nombreux opérateurs exercent leur activité non seulement dans le trafic national, mais aussi dans le trafic international et que, partant, de nombreux wagons circulent aussi dans le trafic international, il n'est ni souhaitable ni judicieux que la Suisse édicte des règles distinctes pour le trafic intérieur. La Convention du 9 mai 1980 relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) que l'Assemblée fédérale a approuvée le 14 décembre 2001¹⁴⁵ et dont la mise en vigueur pour le trafic international a eu lieu en Suisse le 1^{er} juillet 2006, comprend une réglementation ad hoc (CUV) à l'appendice D. Tous les participants ont intérêt à l'appliquer également dans le trafic national.

Art. 9 Contrat de transport

L'al. 1 comprend deux innovations par rapport à l'actuel art. 28, al. 1, LTM: le terme de «contrat de fret» est remplacé par «contrat de transport», qui est usuel dans la branche à l'heure actuelle et qui est aussi utilisé en droit international. Le contrat ne porte plus sur le transport entre «certaines stations», mais sur le transport jusqu'au «lieu de destination». Cela s'explique par le fait que le transport convenu ne doit pas obligatoirement se terminer à une gare ou un arrêt des transports publics, mais peut aussi, comme cela se fait actuellement, englober la distribution fine, dans le cadre de laquelle la marchandise sera fournie directement au destinataire.

L'al. 2 mentionne explicitement le fait que le contrat de transport n'est pas lié à une forme précise. C'est une modification déterminante par rapport au droit actuel en vertu duquel la conclusion du contrat nécessite la remise de la marchandise et du document de transport à l'entreprise de transport (art. 28, al. 2, LTM). Ce passage du contrat réel au contrat consensuel a aussi constitué la modification principale du droit international.

¹⁴⁵ RO 2006 3099

Al. 3: La Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) contient la CIM dans son appendice B. Dans le cadre de la consultation et des travaux d'approfondissement, tant les expéditeurs que les chemins de fer ont souhaité que le trafic national soit soumis aux mêmes dispositions que le trafic international. Il n'est pas nécessaire d'édicter une réglementation spéciale pour le trafic intérieur, d'autant plus que la CIM présente en grande partie un droit potestatif, garantissant ainsi que dans des cas particuliers, les parties contractantes décident de convenir de dispositions dérogoatoires.

Comme la CIM présente le contrat de transport comme un contrat consensuel, mais qu'elle prescrit malgré tout à son art. 6 § 2 que le contrat de transport doit être rédigé selon un modèle uniforme, la liberté de la forme a été ancrée expressément à l'*art. 9, al. 2*. Cette disposition prime sur la CIM, ce qui est clarifié dans l'alinéa. Si les parties souhaitent, toutefois, rédiger le contrat de transport sous forme de lettre de voiture, ils sont tenus de l'établir selon l'*art. 7 CIM* (contenu de la lettre de voiture), parce que cet article n'est pas potestatif.

Section 3 Surveillance, juridiction et dispositions pénales

Art. 10 Surveillance (LTM art. 49a)

Le contenu de la disposition est repris tel quel, mais avec quelques modifications rédactionnelles.

Art. 11 Voie de droit (LTM art. 50)

Le contenu de la disposition est repris tel quel, mais avec quelques modifications rédactionnelles.

Art. 12 Infractions

Celui qui ne remplit pas ses obligations soit dans le cadre de la coopération internationale en matière de sécurité soit en tant que détenteur du véhicule est passible d'une amende.

Art. 13 Délits (LTM art. 51)

La disposition est reprise sans modification.

Art. 14 Poursuite d'office (LTM art. 51a)

La disposition est reprise sans modification.

Art. 15 Compétence (LTM art. 51b)

La disposition est reprise sans modification.

2.4

Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes

L'arrêté fédéral précité sert à financer les mesures d'appoint. Comme pour l'arrêté fédéral du 28 septembre 1999 sur le plafond de dépenses relatif à la promotion de l'ensemble du trafic marchandises, les contributions d'investissement pour les terminaux et les voies de raccordement reposent sur des bases de financement propres (loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, LuMin) et ne font pas l'objet du plafond de dépenses. L'intensification des contrôles du trafic lourd est financée par les ressources fédérales provenant de la RPLP.

Ainsi, les indemnités d'exploitation pour le trafic combiné à travers les Alpes, accompagné ou non, se placent au centre des ressources mises à disposition par ce plafond de dépenses.

Le montant de 1600 millions fixé à l'art. 1 de l'arrêté fédéral garantit le financement des indemnités pour le trafic combiné. Il s'agit, en moyenne, de 200 millions de francs par année. Comparativement à la situation actuelle, cela correspond à une réduction de 20 millions (sans compter les subventions pour les prix des sillons du trafic par wagons complets, qui sont encore versées à l'heure actuelle). Vu l'art. 2, al. 1, il ne faut pas dépasser le crédit-cadre de 220 millions de francs par année.

A partir de 2011, le plafond de dépenses mettra à disposition les fonds nécessaires pour financer les mesures d'appoint. Il est axé sur une période de huit ans. Mais la subvention sera supprimée au plus tard lors de l'introduction de la Bourse du transit alpin.

3

Conséquences

3.1

Conséquences pour la Confédération

3.1.1

Répercussions financières

La réalisation du plan de transfert décrit dans la loi sur le transfert du trafic de marchandises requiert encore des fonds pour promouvoir le trafic transalpin de marchandises.

Pour réaliser le train de mesures présenté par la loi sur le transfert du trafic marchandises en vue de réaliser un objectif de 650 000 courses transalpines, il faut – sans introduire la Bourse du transit alpin – une somme de 1600 millions de francs pour subventionner le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes durant les années 2011 à 2018. Ces fonds seront demandés en même temps que le projet législatif concernant le trafic de marchandises, dans le cadre d'un arrêté fédéral sur un nouveau plafond des dépenses. Ce plafond a pour but de mettre à disposition des moyens financiers pour subventionner l'exploitation des trafics combinés accompagné et non accompagné. Différentes mesures continueront d'être réalisées, pour lesquelles il existe déjà des bases de financement.

En 2005, les mesures d'accompagnement du transfert disposaient d'un budget de 350 millions. En 2006, la somme se chiffrait à 302 millions de francs. Comme la politique de transfert se poursuivra dans le cadre de la loi sur le transfert du trafic

marchandises, les besoins financiers pour les premières années atteindront 320 millions pour être réduites à au moins 280 millions suite à l'augmentation progressive de l'efficacité du trafic transféré ainsi qu'à la diminution des contributions versées pour le trafic combiné ne traversant pas les Alpes. Suivant l'année de référence, la charge de la Confédération diminuera en moyenne de 50 millions de francs.

À l'origine, il était prévu de réduire les mesures de promotion du trafic global de marchandises par rail au niveau de 1999, cela avec l'expiration du plafond des dépenses. À l'époque, le niveau se montait à 145 millions de francs. Cette valeur de référence continuera d'être dépassée de 35 à 75 millions de francs si le plan de transfert prévu est mis en œuvre.

L'introduction, dans le cadre d'une politique des transports coordonnée entre les pays alpins, d'une Bourse alpine de transit aurait de fortes répercussions pour la Confédération. La vente aux enchères des droits de passage générerait des recettes supplémentaires, qui seraient affectées à nouveau au domaine du trafic marchandises. En même temps, le volume de marchandises transporté par rail pourrait être nettement réduit.

Les moyens financiers destinés à promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises par rail ne peuvent pas être compensés dans le domaine des transports publics sans avoir des conséquences importantes sur l'infrastructure et les offres de trafic régional. Une compensation sans conséquences importantes n'est pas non plus possible par le biais des indemnités fédérales allouées à l'infrastructure ou du fonds FTP. L'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sur les axes nord-sud représente un pilier complémentaire et indispensable de la politique du transfert.

Les modifications du droit des transports dans le domaine des voies de raccordement ainsi qu'avec l'adaptation du droit sur la responsabilité des chemins de fer n'entraîneront pas de nouvelles charges financières pour la Confédération.

3.1.2 Répercussions sur le plan du personnel

Il n'est pas nécessaire d'augmenter l'effectif du personnel pour mettre en œuvre les mesures d'accompagnement dans le domaine de la promotion du trafic ferroviaire de marchandises.

Il faudra évaluer les besoins en personnel nécessaire à la mise en place et à la gestion de la Bourse du transit alpin. Mais ces dépenses supplémentaires sont directement finançables par les recettes issues de la mise aux enchères des droits de passage. L'organisation de la Bourse de transit alpin pourra aussi être déléguée à des tiers.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

3.2.1 Répercussions financières

On ne s'attend pas à ce que les cantons et les communes supportent des conséquences financières. Les cantons se chargeront de l'intensification des contrôles du trafic lourd et la Confédération la financera avec les recettes issues de la RPLP.

Les cantons et les communes ne sont touchés directement par les modifications de la responsabilité civile que dans de rares cas: lorsqu'elles exploitent elles-mêmes des lignes de tram (p.ex. ville de Bâle) ou des installations de transport à câbles (p.ex. canton du Valais) ou une autre entreprise régie par cette loi (entreprise ferroviaire, de transports à câbles, téléskis ou entreprises concessionnaires de navigation). Elles sont concernées indirectement par les modifications dans la mesure où elles sont propriétaires d'une partie des actions des entreprises concessionnaires de transport. Des répercussions sont acceptables, comme le présente la section suivante (ch. 3.3.4).

Il n'y aura pas d'autres conséquences financières pour les cantons et les communes.

3.2.2 Répercussions sur le plan du personnel

L'intensification des contrôles du trafic lourd nécessite du personnel supplémentaire. Il s'agit d'une conséquence directe de l'accord entre la Confédération et les cantons, couverte financièrement dans le cadre de conventions.

Il n'y a pas d'autres répercussions sur le personnel des cantons ou des communes.

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 Répercussions sur le trafic ferroviaire

Le projet de transfert, tel qu'il est proposé dans la loi sur le transfert du trafic marchandises ainsi que les modifications dans le domaine de la responsabilité civile des entreprises de transport et des chemins de fer renforceront de manière générale le marché du trafic de marchandises par rail. Celui-ci répondra ainsi mieux aux besoins macroéconomiques en matière de transports.

Les mesures d'accompagnement accéléreront l'évolution du trafic combiné et permettront de construire des capacités intermodales supplémentaires. A long terme, cela entraînera un transfert durable.

L'extension de l'offre des trafics combinés accompagné et non accompagné, notamment l'extension substantielle de la chaussée roulante, pourra concurrencer l'étoffement de l'offre dans le trafic ferroviaire de voyageurs. Une nouvelle extension des offres, conformes à la demande, dans le trafic marchandises et voyageurs longues distances dépend donc des augmentations de la capacité le long des axes nord-sud. Il est dès lors indispensable de planifier globalement la capacité, tant pour le trafic marchandises que pour le trafic voyageurs. Cette planification a lieu dans le cadre de la vue d'ensemble FTP.

Les modifications proposées dans le droit des transports, dans la législation sur les voies de raccordement et dans le droit sur la responsabilité civile des chemins de fer permettent aux acteurs du marché, dans le cadre de leurs relations professionnelles, d'effectuer les transports de manière plus efficace et sûre sur le plan juridique. La capacité et la compétitivité du système ferroviaire sont donc renforcées de manière générale.

3.3.2

Répercussions sur le trafic routier

Dans un premier temps, les mesures proposées par la politique de transfert n'entraînent pas de charges supplémentaires pour le trafic routier. L'intensification des contrôles du trafic lourd et l'éventuelle hausse des amendes ont pour but de garantir le respect des prescriptions en vigueur. Les coûts en question sont déjà prévus dans la situation juridique actuelle.

L'introduction de la Bourse du transit alpin et, partant, la limitation du nombre de courses transalpines aurait des conséquences importantes pour le trafic routier de marchandises. Un accompagnement insuffisant pourrait entraver la circulation ou induire des trafics de contournement. L'industrie du trafic routier de marchandises serait durablement touchée, en Suisse et à l'étranger.

Grâce aux mesures ferroviaires ciblées accompagnant la Bourse du transit alpin, telle qu'elle est présentée dans la première variante visant à réaliser le mandat de transfert, ces conséquences peuvent être nettement réduites. L'offre ferroviaire améliorée et dotée de capacités suffisantes (CR et TCNA) empêcherait toute insuffisance des capacités de transport. En utilisant la chaussée roulante, les transporteurs ne seraient pas obligés de modifier leurs processus de production.

On ne s'attend pas à ce que les autres mesures aient des répercussions sur le trafic routier.

Le transfert du trafic lourd de la route au rail déleste globalement les capacités de l'infrastructure routière transalpine et peut, par conséquent, améliorer le déroulement du trafic individuel motorisé sur les axes nord-sud.

3.3.3

Répercussions sur le plan économique global

Le renforcement global du trafic de marchandises par rail peut entraîner une amélioration du déroulement des transports de marchandises dans tous les domaines économiques. Cela ouvre la voie à une répartition judicieuse des tâches. Un marché ferroviaire renforcé offre des options à tous les chargeurs.

La restriction quantitative des capacités de la route au travers d'une Bourse du transit alpin pourrait influencer durablement le processus de la répartition du travail, au niveau de l'espace et au niveau international. En complétant la Bourse par une offre ferroviaire suffisante et de grande qualité (CR et TCNA), il est possible d'éviter la majeure partie des répercussions négatives.

Du point de vue de l'économie nationale, l'éventuel renchérissement du transport des marchandises à travers les Alpes aura des répercussions négligeables. Comme le montre l'expérience, la part des coûts de transport dans un produit se monte en moyenne à 3 à 4 %. Par ailleurs, la mise en place de la Bourse du transit alpin avec un prix moyen de 100 francs pour un droit de passage fera renchérir la traversée des Alpes de moins de 10 %, de sorte qu'en fonction de la distance, le surcoût de la production inhérent au transport à travers les Alpes sera inférieur à 1 %.

Les opérateurs d'entreprises ferroviaires, de transports à câbles, de téléskis et d'entreprises concessionnaires de navigation devront faire face à des dépenses supplémentaires, car la responsabilité sera renforcée en ce qui concerne la réparation du tort moral et les dégâts matériels. Ces dépenses supplémentaires sont supportables. En effet, on introduit uniquement une réglementation sur la responsabilité civile valable pour les véhicules à moteur. On élimine donc une distorsion de la concurrence, notamment entre les différentes branches des transports publics: les chemins de fer, les tramways, les installations de transport à câbles, les téléskis et les entreprises concessionnaires de navigation seront désormais régies par la même responsabilité que les trolleybus, les autobus et les cars postaux. Par ailleurs, la responsabilité n'est renforcée que dans des domaines partiels. En ce qui concerne les domaines importants tels que la couverture des frais de guérison, la perte de gain et les dommages consécutifs au décès du soutien de famille, la responsabilité reste inchangée.

Côté chiffres, les conséquences de cette responsabilité plus sévère ne peuvent qu'être estimées grossièrement. En 2001, il y a eu 195 accidents ferroviaires dans lesquels des personnes ont été tuées ou blessées ou dans lesquels les dégâts matériels se sont montés à plus de 15 000 francs¹⁴⁶. 25 personnes ont été tuées et 22 blessées, *ce qui donne un montant des dommages estimé entre 15 et 20 millions de francs*. Les indications sur les dégâts matériels subis par des tiers n'existent qu'en rapport avec les accidents survenus sur des passages à niveau. Les dégâts résultant de ces 78 accidents se chiffrent à 605 000 francs¹⁴⁷. *Il faut donc s'attendre à ce que le renforcement proposé de la responsabilité augmente en moyenne de 20 000 francs par accident les versements effectués à ce titre*. Au total, cela représente 3,9 millions de francs par année, soit 0,5 o/oo des dépenses totales des chemins de fer (7,668 milliards en 2001)¹⁴⁸. En ce qui concerne les tramways et les installations de transport à câbles, il faut également s'attendre une légère augmentation des coûts¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Office fédéral de la statistique: E-E 21, Chemins de fer 1990–2001: accidents, sur Internet: www.portal-stat.admin.ch/stat_ch/ber11/oev/inhalt_oev_f.htm

¹⁴⁷ Statistique des événements de l'Office fédéral des transports (non publié).

¹⁴⁸ Office fédéral de la statistique, Compte des chemins de fer suisses 2002, Neuchâtel 2004, p. 7.

¹⁴⁹ 8 voyageurs ont été tués dans des accidents de tramways en 2001 et 104 blessés; au total, en 2001, 377 millions de voyageurs ont été transportés. En 2001, 18 voyageurs ont été blessés dans des accidents de téléphériques; on estime qu'au total, en 2001, 185 millions de voyageurs ont été transportés.

Sources: Office fédéral des transports (accidents de tramways, non publié); Office fédéral de la statistique: N-E-6, trafic de banlieue-tramways, trolleybus et autobus – 1990–2001: services de transport – voyageurs; T 11.3.5.1, accidents par mode de transport (pour les accidents de téléphérique); statistiques des transports 02, édité par LITRA, Service d'information pour les transports publics, Berne (nombre de voyageurs transportés par téléphérique).

3.4

Autres conséquences

Le projet de loi, qui vise à réduire le nombre de courses et le niveau des émissions du trafic lourd, aura des conséquences directes sur l'environnement. La réalisation des objectifs et chaque pas vers leur réalisation amélioreront durablement la qualité de l'environnement le long des axes du trafic transalpin. L'intensité de ces effets variera en fonction des différentes variantes présentées. Etant donné qu'une grande partie du trafic transféré est du trafic de transit, toutes les régions situées le long des axes (région bâloise, Plateau, Tessin) seront nettement délestées. Les répercussions négatives que le trafic lourd de marchandises a sur la santé et l'environnement pourront diminuer notablement ou être stabilisées (dans le cadre de la variante 2). De cette manière il sera possible d'éviter des coûts élevés liés à l'environnement, coûts qui grèvent l'économie nationale.

4

Lien avec le programme de la législature et le plan financier

Le projet concernant le trafic marchandises est annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 2003–2007¹⁵⁰. Ce n'est pas le cas de la réglementation de la responsabilité civile des chemins de fer. Etant donné que la révision globale du droit de la responsabilité civile n'a pas été intégrée au programme de législature 2003–2007, il est justifié de modifier les dispositions concernant la responsabilité civile des chemins de fer dans un projet séparé et durant la présente période de législature. Cette révision comble des lacunes juridiques importantes¹⁵¹ et elle est réalisable à peu de frais.

Les moyens financiers nécessaires proposés dans la loi sur le transfert du trafic marchandises ne font pas partie intégrante de la période actuelle de planification (2009 à 2011). Cette loi crée le cadre juridique pour le plafond des dépenses nécessaire au financement des mesures (env. 1,6 milliards de francs). La décision concernant l'arrêté fédéral sur ce plafond de dépenses sera prise en même temps que celle concernant le projet législatif sur le trafic marchandises.

5

Aspects juridiques

5.1

Constitutionnalité et conformité aux lois

5.1.1

Buts de la loi sur le transfert du trafic marchandises

La loi sur le transfert du trafic marchandises est la loi d'exécution de l'art. 84 Cst, valable pour une durée indéterminée. Elle remplace la loi de durée déterminée sur le transfert du trafic. La nouvelle loi étend le délai pour atteindre l'objectif à deux ans

¹⁵⁰ FF **2004** 1035

¹⁵¹ Ci-dessus ch. 1.7.1.

après l'ouverture du tunnel de base du St-Gothard, donc vraisemblablement à l'an 2018. Les dispositions transitoires relatives à l'art. 84 Cst, fixées à l'art. 196 Cst, stipulent toutefois que le contenu de l'article sur la protection des Alpes soit réalisé en dix ans. Ce délai a expiré à la mi-2004.

Dans la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur le transfert du trafic, l'objectif du nombre de courses en trafic transalpin de marchandises est fixé à 650 000. Ce chiffre correspond au nombre de courses à travers les Alpes en trafic lourd intérieur, d'exportation et d'importation (donc sans le trafic de transit) de l'année 1999. Etant donné que seul le trafic marchandises de transit doit être transféré sur le rail d'une frontière à l'autre, le chiffre visé répond aux prescriptions de l'art. 84, al. 2, Cst¹⁵². Chaque objectif de transfert qui dépasse ce chiffre ne remplit pas le mandat constitutionnel.

5.1.2 Taxe sur le transit alpin

Une base juridique formelle est en principe nécessaire pour percevoir des redevances telles que les taxes sur le transit alpin présentées dans le présent projet. Celle-ci doit décrire les cercles astreints à verser ces redevances, l'objet de ces dernières ainsi que les modalités de calcul (art. 164, al. 1 Cst.¹⁵³).

En principe, l'introduction d'une taxe sur le transit alpin ne contredit pas la gratuité de l'utilisation des routes, garantie par l'art. 82, al. 3 Cst, qui réglemente aussi l'approbation de dérogations par l'Assemblée fédérale. L'estimation effectuée lors de la consultation d'avril 1997 concernant la mise en œuvre de l'article constitutionnel sur la protection des Alpes et le projet de loi fédérale sur une taxe du trafic transalpin reste valable: les sections de route transalpines soumises à une taxe seront mentionnées individuellement et concrètement. Il s'agit de cas particuliers définis avec précision et non de taxes liées à l'utilisation générale. Les exigences auxquelles doit satisfaire une réglementation exceptionnelle sont dès lors remplies. L'art. 82, al. 3, Cst n'exclut donc pas la perception d'une taxe à des passages alpins bien définis.

5.1.3 Bourse du transit alpin

L'introduction de la Bourse du transit alpin aura pour effet qu'un droit de passage sera exigible pour la traversée des Alpes par les camions. Jusqu'ici, la traversée était possible sans autres dans le cadre des restrictions et des conditions légales. Il est prévu que le Conseil fédéral fixe chaque année le nombre des droits de passage (art. 6, al. 5 du projet de loi). Si l'on part du principe que le trafic marchandises routier est d'usage général et que, partant, les transports de marchandises sur la route ne sont pas soumis à une limitation quantitative, il faut se poser la question de savoir si le contingentement des droits de passage est conciliable avec la liberté économique (art. 27, Cst.). Selon l'art. 36, Cst., la liberté économique (comme chaque droit fondamental) peut faire l'objet de restrictions à condition de relever de l'intérêt public, de reposer sur une base juridique et d'être proportionnelles. L'intérêt public découle directement de l'art. 84, Cst. et le projet de loi crée la base juridique nécessaire. L'instrument en question est aussi proportionnel, car la réduction du trafic

¹⁵² RS 101

¹⁵³ RS 101

marchandises à travers les Alpes à 650 000 courses par année ne peut pas être atteinte durablement sans Bourse du transit alpin. Le renchérissement que la Bourse entraîne pour les intéressés ne saurait avoir une plus grande importance que l'intérêt public inhérent à la réalisation d'un objectif constitutionnel. Etant donné que la Bourse sera accompagnée par des mesures ferroviaires, le renchérissement sera maintenu à un niveau aussi faible que possible.

Il faut notamment déterminer si le contingentement des passages équivaut non seulement à une restriction, mais constitue aussi un écart fondamental par rapport à la liberté économique au sens de l'art. 94, al. 4, Cst. Dans les faits, la doctrine et la pratique considèrent les contingentements comme des dérogations à la liberté économique (cf. J.F. Aubert, in: Aubert/Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, 2003, N 17 ad art. 94, avec d'autres remarques). Ces dérogations requièrent un pouvoir constitutionnel particulier. Celui-ci ne doit toutefois pas être explicite; il peut découler implicitement de l'interprétation d'une compétence constitutionnelle (cf. Aubert, op. cit., N 21 ad art. 94, avec d'autres remarques). Dans le cas présent, le contingentement est la conséquence directe de l'interprétation de l'art. 84, al. 2, Cst. qui voit dans le transfert vers le rail du transit de marchandises à travers les Alpes une limitation non discriminatoire de tout le trafic routier de marchandises en transit à travers les Alpes. Sous ce point de vue, il s'agit carrément d'une volonté constitutionnelle de limiter quantitativement le trafic routier de marchandises à travers les Alpes. Si l'on considère cette interprétation comme conforme à la Constitution (du point de vue d'une interprétation conforme au droit international public), il en découle le pouvoir implicite de limiter le trafic en question par la vente aux enchères de droits de passage contingentés.

5.1.4 Droit sur le transport des marchandises et législation sur les voies de raccordement

La compétence de régir le transport marchandises par les entreprises ferroviaires et de navigation résulte de l'art. 87 Cst, selon lequel la législation sur le trafic ferroviaire, les remontées mécaniques et la navigation est du ressort de la Confédération, et de l'art. 122 Cst., en vertu duquel la législation en matière de droit civil relève de la Confédération.

La compétence de la Confédération concernant la légifération dans le domaine des voies de raccordement repose sur l'art. 87 Cst, selon lequel la législation sur les chemins de fer, les remontées mécaniques et la navigation est du ressort de la Confédération, sur l'art. 122, Cst. selon lequel la législation en matière de droit civil appartient à la Confédération, sur l'art. 26 Cst., qui garantit la propriété, et sur l'art. 36 en vertu duquel les restrictions des droits fondamentaux requièrent une base légale.

5.1.5 Droit sur la responsabilité civile des chemins de fer

La compétence de la Confédération de régir la responsabilité civile des chemins de fer découle de l'art. 87 Cst, selon lequel la législation sur les chemins de fer, les remontées mécaniques et la navigation est du ressort de la Confédération, ainsi que de l'art. 12 Cst., selon lequel la législation en matière de droit civil est du ressort de la Confédération.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le train de mesures proposé par la loi sur le transfert du trafic marchandises n'est réalisable que s'il est compatible avec toutes les obligations internationales. La perception d'une taxe sur le transit alpin n'est donc pas possible immédiatement avec l'entrée en vigueur de la loi sur le transfert du trafic marchandises, mais elle dépend d'une harmonisation sur le plan international. L'introduction de la Bourse du transit alpin exigera, les cas échéant, une modification des dispositions de l'ATT. La loi sur le transfert du trafic marchandises donne au Conseil fédéral la compétence explicite de conclure les conventions internationales nécessaires à la coordination permettant de réaliser cette mesure. Les dispositions de l'accord sur les transports terrestres couvrent la poursuite de la promotion du trafic combiné.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet de loi fédérale visant à transférer de la route vers le rail le trafic marchandises traversant les Alpes (LTTM) constitue l'élément principal du projet concernant le trafic marchandises. Cette loi est soumise au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. a, Cst.); le pouvoir de co-décision par la démocratie directe est ainsi garanti.

Le projet de loi fédérale sur les modifications du droit des transports constitue un acte modificateur soumis au référendum; il englobe sous un titre collectif des actes normatifs du même niveau, mais de différents domaines d'application. Etant donné que les révisions partielles de la loi sur les chemins de fer et de la loi sur les voies de raccordement et la révision totale de la loi sur le transport de marchandises sont en étroite corrélation, la loi sur les modifications du droit des transports peut déployer tous ses effets uniquement si les modifications sont acceptées intégralement et en même temps. La condition de l'opportunité de la réunion sous un titre collectif est donc remplie.

5.4 Assujettissement au frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. le plafond de dépenses proposé doit être accepté à la majorité des membres des deux Chambres, car il entraîne des dépenses récurrentes de plus de deux millions de francs pour la durée de sa validité.

5.5

Compatibilité avec la loi sur les subventions

Les aides financières et indemnités prévues dans le cadre du projet législatif sur le trafic marchandises seront versées selon les principes de la loi sur les subventions¹⁵⁴.

¹⁵⁴ RS 616.1

Bibliographie

Bericht der Studienkommission für die Gesamtrevision des Haftpflichtrechts/
Rapport de la Commission d'étude pour la révision totale du droit de la responsabilité civile, 1991, épuisé

Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Hg. Honsell H./Vogt N./
Wiegand W., Obligationenrecht I, Art. 1–529 OR, 3. Aufl., Basel/Genf/München
2003

Brehm Roland, Berner Kommentar, Band VI/1/3/1, Das Obligationenrecht, Die
Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Kommentar zu Art. 41–61 OR, Bern 1990

Commentaire Romand, édité par Thévenoz L./Werro F., Code des obligations I,
Art. 1–529, Genève/Bâle/Munich 2003

Deschenaux H./Tercier P., La responsabilité civile, 2^e éd., Berne 1982

Honsell Heinrich, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 3. Aufl., Zürich 2000

Keller Alfred, Haftpflicht im Privatrecht

- Band I, 6. Aufl., Bern 2002
- Band II, 2. Aufl., Bern 1998

Oftinger K./Stark E.W., Schweizerisches Haftpflichtrecht

- Allgemeiner Teil, Band I, 5. Aufl., Zürich 1995
- Besonderer Teil, Band II/3, Übrige Gefährdungshaftungen, 4. Aufl., Zürich
1991

Rey Heinz, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 3. Aufl., Zürich 2003

Roberto Vito, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Zürich 2002

Stark Emil W., Probleme der Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, Zeitschrift für
Schweizerisches Recht, 1967 II 1–192

Widmer Pierre/Wessner Pierre, Revision und Vereinheitlichung des Haftpflicht-
rechts, Vorentwurf eines Bundesgesetzes (Vorentwurf Widmer/Wessner)

Widmer Pierre/Wessner Pierre, Revision und Vereinheitlichung des Haftpflicht-
rechts, Erläuternder Bericht (ohne Jahrgang, vergriffen)