

ad 05.028

Message relatif à la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2

du 20 octobre 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, en vous proposant de l'approuver, le présent projet de loi sur la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire ci-après:

1998 P 98.3531 Transfert des tâches relevant des prérogatives de la puissance publique des CFF à des tiers (Commission des transports et des télécommunications CN 98.047)

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

20 octobre 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le Parlement avait, en 2005, renvoyé le texte de la réforme des chemins de fer 2 au Conseil fédéral en le priant de le subdiviser en plusieurs tranches avant de le lui soumettre encore une fois. Dans le présent texte, le Conseil fédéral propose d'améliorer l'interopérabilité des chemins de fer et la sécurité du droit des mises au concours dans le secteur du transport régional de voyageurs, de renforcer la surveillance du marché (Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer) et de régler le financement des frais de mise à disposition des services de protection.

La réforme des chemins de fer en Suisse, un processus permanent destiné à augmenter l'efficacité des transports publics

Depuis les années 90, la réforme des chemins de fer est un processus permanent en Suisse. Le Conseil fédéral engage les différentes étapes de ces réformes sur mandat du Parlement. La réforme des chemins de fer 2 a été rejetée en 2005 par le Parlement, qui a demandé de diviser le texte en plusieurs parties avant de le lui soumettre une nouvelle fois.

La première tranche contenait la révision des actes normatifs concernant les transports publics (TP) et les organes de sécurité des entreprises de transport des TP. Le présent texte constitue la deuxième de ces tranches. Il porte sur l'interopérabilité, le renforcement du rôle de la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer et le financement des frais de mise à disposition des services de protection. Il répond aussi à un mandat de la Commission des transports du Conseil national en traitant la mise au concours dans le secteur des transports par bus.

Les prochaines tranches traiteront le financement du réseau ferré suisse et la réglementation de l'attribution des sillons.

L'Union européenne progresse dans ses réformes des chemins de fer

Depuis la signature de l'accord sur les transports terrestres (1999), l'Union européenne (UE) a progressé dans ses réformes du trafic ferroviaire. Alors que la situation juridique du trafic ferroviaire en Suisse n'a pas fondamentalement changé depuis la signature de cet accord, l'UE a déjà décidé trois grandes phases de réforme, les «paquets ferroviaires». Dans le cadre du «Comité des transports terrestres Communauté/Suisse (Comité mixte)» (prévu dans l'accord sur les transports terrestres pour l'échange entre la Suisse et l'UE), la Suisse a déclaré en 2002 qu'elle était disposée à reprendre le premier des deux paquets ferroviaires de l'UE dans le droit suisse. En opérant la mise en œuvre des réglementations légales dans les domaines de l'interopérabilité et de la sécurité, le présent texte devrait permettre de faire un premier pas dans cette direction.

Améliorer la sécurité du droit pour les mises au concours dans le secteur des transports par bus

En 1996, une révision de la loi sur les chemins de fer a créé la possibilité de mettre également des offres au concours dans le domaine des transports publics. Depuis, l'application de cet instrument a débouché sur des résultats inégaux: dans le secteur des transports par bus, plus de 30 procédures de mise au concours ont été exécutées, ce qui a permis d'accroître globalement l'efficacité des ressources engagées. En revanche, dans le domaine ferroviaire, il n'y a eu qu'une seule mise au concours, qui a entraîné de grandes difficultés et a dû être abandonnée.

Jusqu'ici, aucune loi fédérale ne règle les mises au concours. La présente modification porte sur ce point. Les mises au concours dans le secteur des transports par bus fonctionnent bien et seront désormais réglées à l'échelon législatif. Les nouvelles réglementations bénéficient des multiples expériences recueillies ces dernières années. Il est également possible d'effectuer des mises au concours dans le trafic ferroviaire de voyageurs, mais on renonce à spécifier ce point. En effet, le mandat de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national dans le domaine ferroviaire demande explicitement au Conseil fédéral que seul le secteur du transport par bus soit régi par une loi. Dans l'ensemble, la sécurité du droit des mises au concours est renforcée.

La Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer est investie de nouvelles compétences

La Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF) statue aujourd'hui sur les litiges en matière d'octroi de l'accès au réseau et de calcul du prix du sillon. Par conséquent, elle ne peut agir que sur demande, sans pouvoir surveiller la concurrence. Afin de garantir un accès au réseau non discriminatoire, il faut que la CACF puisse engager des enquêtes d'office, prendre des décisions et prononcer des sanctions.

Clarifier le financement des frais de mise à disposition des services de protection

Les interventions des services de protection publics (sapeurs-pompiers et défense chimie) dans le domaine ferroviaire sont déjà facturées aujourd'hui aux gestionnaires de l'infrastructure. Désormais, ces derniers verseront aussi une contribution aux frais de mise à disposition des services de protection dans les cantons (coûts d'investissement et frais d'exploitation). Le présent projet établit les bases légales ad hoc.

Table des matières

Condensé	858
Abréviations et définitions	863
1 Grandes lignes du projet	866
1.1 Introduction	866
1.1.1 La réforme suisse des chemins de fer, un processus destiné à augmenter l'efficacité	866
1.1.2 Contexte de la politique des transports	867
1.1.3 Développement européen et mise en œuvre des paquets ferroviaires de l'UE en Suisse	868
1.2 Objectifs du projet	869
1.3 Les éléments de la réforme	870
1.3.1 Renforcer l'interopérabilité et la sécurité des chemins de fer	870
1.3.1.1 Point de la situation: les frontières nationales jouent encore un grand rôle dans le trafic ferroviaire, le rail ne peut donc pas faire jouer ses avantages	870
1.3.1.2 Solutions étudiées	871
1.3.1.2.1 Organismes étatiques ou privés d'évaluation de la conformité	871
1.3.1.2.2 Limitation ou extension de lignes interopérables	872
1.3.1.3 La nouvelle réglementation proposée	872
1.3.1.3.1 Reprise des spécifications techniques, introduction d'organismes d'évaluation de la conformité et autorisation d'exploiter pour les sous-systèmes structurels en vue de la reprise de la directive sur l'interopérabilité	873
1.3.1.3.2 Lignes interopérables	874
1.3.1.4 Motivation et évaluation de la solution proposée	874
1.3.1.5 Harmonisation des tâches et des finances	875
1.3.2 Réglementation claire des mises au concours dans le transport régional de voyageurs	875
1.3.2.1 Situation actuelle	876
1.3.2.2 Solutions étudiées	878
1.3.2.3 Nouvelle réglementation	879
1.3.2.4 Motivation et évaluation de la solution proposée	882
1.3.2.5 Harmonisation des tâches et des finances	883
1.3.3 Renforcement du rôle de la Commission d'arbitrage (CACF)	883
1.3.3.1 Situation initiale	883
1.3.3.2 Solutions étudiées	885
1.3.3.3 Nouvelle réglementation proposée: la CACF obtient davantage de compétences	885
1.3.3.4 Motivation et évaluation de la solution proposée	886
1.3.3.5 Harmonisation des tâches et des finances	887

1.3.4	Financement des frais de mise à disposition des services de protection	888
1.3.4.1	Situation initiale	888
1.3.4.2	Solutions étudiées	889
1.3.4.3	Nouvelle réglementation proposée	889
1.3.4.4	Motivation et évaluation de la solution proposée	890
1.3.4.5	Harmonisation des tâches et des finances	890
1.3.5	Autres adaptations dans le cadre des réformes des chemins de fer	891
1.3.5.1	Reprise de la directive CE sur la sécurité des chemins de fer	892
1.3.5.2	Plafond de dépenses pluriannuel pour le transport régional de voyageurs	892
1.3.5.3	Dispositions pénales de la LTV	892
1.3.5.4	Commande de sillons par des tiers	892
1.3.5.5	Loi sur la navigation intérieure (art. 20, 22a–b, 41–41b LNI)	893
1.3.5.6	Dispositions pénales de la LICa	894
1.4	Procédure de consultation	894
1.4.1	Résultat de la consultation sur les différents éléments du présent message	894
1.4.2	Suite des opérations prévues par le Conseil fédéral	895
1.5	Comparaison juridique et rapport avec le droit européen	896
1.6	Mise en œuvre	902
1.7	Classement des interventions parlementaires	902
2	Commentaires sur les modifications de lois	902
2.1	Loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand)	902
2.2	Loi sur le tribunal fédéral (LTF)	903
2.3	Loi sur les chemins de fer (LCdF)	903
2.4	Loi sur le transport de marchandises (LTM)	913
2.5	Loi sur les installations de transport à câbles (LICa)	913
2.6	Loi sur le transport de voyageurs (LTV)	913
2.7	Loi fédérale sur la navigation intérieure (LNI)	923
3	Répercussions	926
3.1	Sur la Confédération	926
3.1.1	Répercussions financières	926
3.1.2	Répercussions sur le personnel	926
3.1.3	Autres répercussions	928
3.2	Sur les cantons et les communes	928
3.2.1	Répercussions financières	928
3.2.2	Répercussions en matière de personnel	929
3.3	Répercussions macroéconomiques	929
3.3.1	Nécessité et possibilité d'intervention de l'Etat	929
3.3.2	Répercussions sur l'ensemble de l'économie	929
3.3.3	Répercussions sur divers groupes sociaux	930
3.3.4	Autres réglementations entrant en ligne de compte	931

3.4 Autres répercussions	932
3.4.1 Répercussions sur l'environnement	932
4 Rapport avec la planification de la législature	932
5 Aspects juridiques	932
5.1 Constitutionnalité	932
5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	933
5.3 Forme de l'acte normatif	933
5.4 Assujettissement au frein aux dépenses	933
5.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions	934
Loi fédérale sur la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2 (Projet)	935

Abréviations et définitions

AFE	Agence ferroviaire européenne
BLS	BLS AG, BLS SA, BLS Ltd. (anciennement BLS Chemin de fer du Lötschberg SA)
CACF	Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer
CCT	Contrat collectif de travail
CFF	Chemins de fer fédéraux
COMCO	Commission de la concurrence
Commanditaires	La Confédération et les cantons commandent ensemble le transport régional de voyageurs donnant droit à l'indemnité.
Concession	La concession donne à une entreprise de transport le droit de transporter des voyageurs régulièrement et professionnellement. Elle est octroyée par l'OFT en règle générale pour dix ans. Pour les entreprises de transport à câbles, la durée de la concession est en règle générale de 25 ans.
Convention d'adjudication	Les conventions d'adjudication ne sont conclues que pour des lignes qui ont été mises au concours. Les commanditaires passent une convention d'adjudication avec l'entreprise de transport qui a obtenu l'adjudication dans une mise au concours. Cette convention sert de base à la collaboration à long terme et à la procédure de commande. Elle est valable pour la durée de l'offre de transport prévue dans les documents de la mise au concours. La convention d'adjudication régit les détails des futures prestations (offre, prix, mécanismes d'adaptation, contrôle, etc.) sur la base de l'offre soumise dans le cadre de la procédure de mise au concours. Un des objectifs principaux est d'organiser simplement la procédure de commande sur la base de la convention d'adjudication.
Convention d'objectifs	La Convention d'objectifs peut être conclue pour les lignes commandées en commun par les commanditaires, mais qui ne sont <i>pas</i> mises au concours. Les art. 24 à 26 OITRV régissent le fonctionnement de la convention d'objectifs. La convention fixe en règle générale des objectifs après que les commanditaires ont constaté un défaut (p. ex. de la qualité de l'offre) dans la procédure de commande. L'entreprise de transport s'engage à atteindre les objectifs prescrits par les commanditaires à court ou à moyen terme. La Convention d'objectifs peut être associée à un système de bonus-malus. Si la convention d'objectifs dans le secteur des transports par bus n'est pas respectée sur plusieurs points ou sur un point essentiel, les commanditaires mettent l'offre de transport concernée au concours.
Dir.	Directive (de la CE ou de l'UE)
ETC	Entreprise qui dispose d'une concession ou d'une autorisation conforme aux art. 6 à 8 de la loi sur le transport de voyageurs ou aux art. 5 et 9 de la loi sur les chemins de fer.

GI	Gestionnaire de l'infrastructure	
Indemnité	L'indemnité est le remboursement des coûts non couverts d'une offre de prestations commandée dans le domaine des transports publics. L'indemnité versée à l'entreprise de transport se calcule d'après les coûts non couverts sur la base d'une offre contraignante. Après la procédure de commande, le montant de l'indemnité pour l'offre de transport commandée est fixé dans une convention d'offre.	
LCart	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence	RS 251
LCdF	Loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer	RS 742.101
LICa	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes	RS 743.01
LNI	Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure	RS 747.201
LTV	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs	RS 745.1
OARF	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'accès au réseau ferroviaire	RS 742.122
OFT	Office fédéral des transports	
OITRV	Ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du transport régional de voyageurs.	RS 745.16
OTV	Ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs	RS 745.11
Planification de la mise au concours	Les cantons établissent avec l'OFT une planification permanente de la mise au concours. Elle contient les réflexions à long terme des commanditaires du transport régional de voyageurs donnant droit à l'indemnité, concernant les offres de transport à mettre au concours en commun. Les entreprises de transport savent donc quand elles doivent s'attendre à des mises au concours. A la demande des cantons, les lignes qui ne sont pas indemnisées par la Confédération sont également intégrées dans la planification de la mise au concours, à la condition qu'elles soient mises au concours dans un lot d'offres commandées en commun par la Confédération et les cantons. La planification de la mise au concours renseigne également sur les mises au concours planifiées dans le transport régional de voyageurs sur le rail. La Confédération exerce, par la planification de la mise au concours, une influence sur la possibilité de mettre au concours des offres de transport ferroviaire de voyageurs.	
Procédure de commande	La Confédération et les cantons commandent ensemble le transport régional de voyageurs donnant droit à l'indemnité. La procédure de commande est coordonnée avec la procédure d'établissement de l'horaire. Elle se termine par une convention d'offre. La procédure de commande exécutée à un rythme biennal est appliquée plus ou moins systématiquement pour les lignes mises au concours ou hors concours et détermine l'offre de transport et l'indemnité à partir des comptes prévisionnels. Les comptes prévisionnels se basent sur les conventions d'objectifs ou les conventions d'adjudication passées entre les commanditaires et les entreprises de transport.	

SIMAP	Simap.ch est la plate-forme Internet commune de la Confédération, des cantons et des communes pour les marchés publics. Les mandants publics peuvent publier simplement leurs mises au concours et, au besoin, les documents de la mise au concours, sur ce portail. Les entreprises et les prestataires intéressés disposent d'une vue d'ensemble nationale des mandats potentiels et peuvent télécharger les publications et les documents de la mise au concours.
SOB	Schweizerische Südostbahn
STI	Spécifications techniques pour l'interopérabilité du réseau transeuropéen à grande vitesse
UTP	Union des transports publics

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Introduction

1.1.1 La réforme suisse des chemins de fer, un processus destiné à augmenter l'efficacité

La réforme des chemins de fer est un élément important de la politique suisse des transports. C'est un processus qui vise à organiser de manière optimale les transports publics, notamment le trafic ferroviaire, et donc d'accroître leur efficacité. Le système, un résultat de l'évolution historique, a été réformé progressivement avec la révision de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)¹ (1.1.1996) et la réforme des chemins de fer² (1.1.1999). Ces premières phases ont permis d'augmenter nettement les prestations des transports publics par rapport à leurs coûts. Ce processus se poursuit à présent avec la réforme des chemins de fer 2. Le message complémentaire sur la réforme des chemins de fer³ a constitué le premier volet de la réforme des chemins de fer 2. Le Parlement l'a adopté au printemps 2009.

Deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2 (2009) – Partie de la réforme permanente

Le présent projet résulte du mandat du Parlement de 2005, auquel s'est ajouté celui de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national, de septembre 2007, qui demandait d'intégrer les mises au concours en transport régional de voyageurs par bus dans le prochain volet de la réforme des chemins de fer 2, c'est-à-dire dans le présent texte. Le Conseil fédéral a l'intention de régler par la même occasion le vieux problème de la participation des chemins de fer aux frais de mise à disposition des services de protection et de procéder à d'autres adaptations de lois dans le cadre de la réforme des chemins de fer, comme les commandes de sillons par des tiers, les obligations des détenteurs de véhicules, etc. Le présent texte traite par conséquent les thématiques suivantes:

- interopérabilité des chemins de fer,
- mises au concours dans le transport régional de voyageurs,
- renforcement du rôle de la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer,
- financement des frais de mise à disposition des services de protection,
- autres adaptations dans le cadre de la réforme des chemins de fer.

¹ RS 742.101

² FF 1997 I 853

³ FF 2007 2517

1.1.2 Contexte de la politique des transports

Les transports publics, un atout de positionnement pour la Suisse

Les transports publics sont un pilier important de la desserte de base. Les pouvoirs publics mettent l'accent sur les besoins de mobilité de la population, qu'il s'agit de satisfaire aussi durablement que possible par une desserte équilibrée sur le plan régional. A cela s'ajoute que ce réseau très étoffé de transports publics constitue pour la Suisse un important avantage de positionnement au niveau international. En augmentant l'attrait de la Suisse, l'Etat crée les conditions-cadre pour que les entreprises puissent s'établir et se développer sur le marché.

En matière de transports et d'économie, la Suisse est étroitement liée à l'UE

La Suisse est étroitement liée à l'Union Européenne. Elle est entourée de pays-membres de l'UE et joue un rôle important de pays de transit, notamment pour l'échange de marchandises entre l'Italie et les pays-membres du nord.

Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union Européenne sont aussi le produit de ces liens directs. Ils facilitent la libre circulation des marchandises, des personnes, des prestations de service et du capital.

Le trafic ferroviaire a encore un potentiel d'amélioration

Le développement du droit qui sous-tend les conditions-cadre de la politique des transports postule une bonne cohabitation entre la route et le rail. Ces dernières années, le rail a gagné en qualité. Par contre, la route a continué à faire valoir ses atouts.

Les rapports de concurrence dans le domaine du trafic marchandises se sont modifiés. Grâce au mandat de transfert dans le fret transalpin et à l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, la situation – malgré l'augmentation simultanée de la limite de poids en trafic routier de marchandises – s'est améliorée d'une manière générale pour le rail. De plus, la libéralisation introduite par la réforme des chemins de fer 1 a débouché sur une hausse de productivité. Grâce également aux subventions pour le trafic combiné, les prix du marché et la qualité du trafic marchandises ferroviaire ont gagné en attrait ces dernières années.

L'harmonisation du droit suisse à la directive sur l'interopérabilité⁴ que prévoit le présent texte améliore la compétitivité du rail parce qu'elle permet d'éliminer les derniers obstacles dans le domaine du trafic ferroviaire. Le trafic marchandises notamment, qui doit aujourd'hui se contenter d'une très faible vitesse moyenne en trafic transfrontalier, profite de ce gain de compétitivité économique, de même que le transport de voyageurs.

Le peuple soutient le développement des transports publics

La révision de la LCdF (1.1.1996), la réforme des chemins de fer 1 et l'inscription dans la Constitution (Cst.)⁵ du principe du transfert de la route au rail pour le trafic marchandises transalpin (art. 84) ont influencé la politique suisse des transports de

⁴ Directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté (refonte), JO L 191 du 18.7.2008, p. 1; modifiée par la directive 2009/131/CE, JO 273 du 17.10.2009, p. 12, ci-après «directive sur l'interopérabilité».

⁵ RS 101

manière décisive. Outre le développement pragmatique de la politique des transports, plusieurs décisions populaires (p. ex. l'initiative des Alpes, l'arrêté fédéral RAIL 2000, le fonds FTP pour les grands projets ferroviaires) ont jalonné la voie à suivre. Ce faisant, le peuple a montré qu'il souhaite que les transports publics soient améliorés.

1.1.3 Développement européen et mise en œuvre des paquets ferroviaires de l'UE en Suisse

Le développement du droit communautaire compte pour la modernisation des chemins de fer et pour la Suisse

L'interconnexion internationale du trafic voyageurs et du trafic marchandises ne cesse de croître. C'est pourquoi il est nécessaire de coordonner étroitement la politique suisse des transports avec celle des pays avoisinants ainsi qu'avec celle de l'Union Européenne. L'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route⁶, signé le 21 juin 1999, adopté par le peuple suisse le 21 mai 2000 et entré en vigueur le 1^{er} juin 2002 (ci-après «accord sur les transports terrestres»), doit garantir la poursuite de la collaboration avec l'UE dans le domaine des transports. Cet accord, un pilier de la politique suisse des affaires étrangères en matière de transports, est indispensable pour appliquer l'article constitutionnel sur la protection des Alpes et la politique suisse de transfert.

Avec les «premier et deuxième paquets ferroviaires communautaires» ainsi qu'avec le Livre blanc de 2001, l'UE a posé les principaux jalons de sa politique des transports ferroviaires. Cette dernière vise à accentuer fortement la modernisation des chemins de fer et table en premier lieu sur la promotion de la concurrence et sur l'amélioration de l'interopérabilité et de la sécurité. En 2007, l'UE a adopté un «troisième paquet ferroviaire», qui contient des libéralisations dans le transport de voyageurs, un renforcement des droits des passagers et un permis de conducteur de locomotive européen uniforme.

L'UE procède actuellement à une révision («*recast*») de son premier paquet ferroviaire. Les propositions définitives de la Commission chargée de cette révision sont prêtes et permettent d'estimer la direction dans laquelle le droit européen va se développer.

La Suisse a manifesté sa volonté d'intégrer la directive sur l'interopérabilité ainsi que les deux premiers paquets ferroviaires de l'UE

La Suisse a déjà manifesté à la CE sa volonté d'intégrer dans le droit suisse les deux premiers paquets ferroviaires et les directives d'alors sur l'interopérabilité⁷ en les

⁶ RS 0.740.72

⁷ Directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse, JO L 235 du 17.9.1996, p. 6, ainsi que le Rectificatif à la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel (JO L 110 du 20.4.2001, p. 1, remplacée par la Directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté (refonte), JO L 191 du 18.7.2008, p. 1; modifiée par la directive 2009/131/CE, JO 273 du 17.10.2009, p. 12.

mettant en vigueur en 2002. Mais suite au rejet de la réforme des chemins de fer 2 en 2005, le processus d'intégration s'est ralenti.

Le présent projet met en œuvre une phase supplémentaire du processus d'intégration. Il représente donc un pas de plus en direction d'une uniformisation des actes normatifs et d'une amélioration de l'efficacité et de la sécurité dans les transports publics. Il intègre dans le droit suisse la directive sur l'interopérabilité, ainsi que les premier et deuxième paquets ferroviaires de l'UE, mais sans l'agencement d'un service d'attribution des sillons indépendant des gestionnaires de l'infrastructure.

Un groupe d'experts institué par le chef du DETEC est chargé d'élaborer l'option de l'agencement d'un service d'attribution des sillons indépendant, qui sera soumise au Parlement en temps utile dans un message spécial. Il examine également la reprise du 3^e paquet ferroviaire de l'UE. Le Conseil fédéral suit donc avec grand intérêt les efforts des pays-membres pour mettre en œuvre les réglementations du 3^e paquet au niveau de la loi.

1.2 Objectifs du projet

Rendre le système ferroviaire attrayant et performant en augmentant son efficacité

Un objectif central de la politique des transports est d'assurer l'offre d'un système ferroviaire et de transports publics attrayant et performant. Nous ne pourrions l'atteindre qu'en améliorant en permanence l'efficacité de ces domaines et en optimisant le rapport coûts-efficacité. L'Etat consacre d'importants moyens financiers aux transports publics, notamment au trafic ferroviaire. En optimisant le rapport coûts-efficacité, les pouvoirs publics s'efforcent d'obtenir un bénéfice nettement supérieur pour cet argent: à coût égal, les prestations du trafic ferroviaire ou des transports publics doivent s'accroître; à volume égal, les indemnités pour le transport doivent baisser.

Les premiers pas dans cette direction ont été faits avec la réforme des chemins de fer 1. Cette dernière était placée sous le signe de l'autonomie et du désendettement des CFF ainsi que de l'introduction de l'accès au réseau. Les étapes suivantes de la réforme vont à présent traiter prioritairement les points en suspens de la réforme des chemins de fer 1 et contribuer à éliminer des facteurs de distorsion de la concurrence ainsi que des redondances, d'où un gain d'efficacité dans les trafics voyageurs et marchandises entre la Suisse et les pays voisins.

Poursuivre le processus permanent de réforme, accroître l'efficacité et la concurrence

Le but du présent projet est de poursuivre le processus de réforme en cours, d'augmenter l'efficacité et d'intensifier la concurrence entre les entreprises de transport ainsi qu'entre le rail et les autres modes de transport, avant tout en trafic transfrontalier et en trafic de voyageurs. Il prévoit les mesures suivantes:

- uniformiser les prescriptions techniques et les prescriptions déterminantes pour la sécurité nécessaires à un trafic ferroviaire transfrontalier fluide et créer des organismes d'évaluation de la conformité qui attestent l'adéquation des composantes ferroviaires avec les prescriptions européennes;

- fixer explicitement, à l'échelon législatif, la possibilité de la mise au concours dans le secteur des transports par bus;
- renforcer nettement le rôle de la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer;
- résoudre le vieux problème de la participation des chemins de fer aux frais de mise à disposition des services de protection.

1.3 Les éléments de la réforme

1.3.1 Renforcer l'interopérabilité et la sécurité des chemins de fer

Aujourd'hui, en trafic ferroviaire, les frontières nationales jouent encore un grand rôle à bien des égards. L'objectif du Conseil fédéral comme de la Commission Européenne est donc d'améliorer l'interopérabilité. Par «interopérabilité», on entend l'adéquation du système ferroviaire européen à une circulation des trains (transfrontalière) ininterrompue et sûre. Le but est donc un trafic ferroviaire aussi fluide que possible à travers les frontières. Pour ce faire, on uniformisera entre autres des prescriptions techniques, mais on simplifiera aussi les procédures, p. ex. grâce à la reconnaissance réciproque de l'homologation du matériel roulant. Le haut niveau de sécurité du rail doit ainsi être conservé.

1.3.1.1 Point de la situation

Les frontières nationales jouent encore un grand rôle dans le trafic ferroviaire, le rail ne peut donc pas faire jouer ses avantages. Un des atouts du rail est le transport de marchandises sur de grandes distances. Pour le moment, il ne peut pas le jouer de manière optimale dans le contexte européen. Les frontières sont toujours un obstacle important en matière d'exploitation, d'organisation et aussi de technique.

Premières expériences positives dans l'UE avec l'interopérabilité

Pour obvier à l'obstacle précité, l'UE a adopté la directive sur l'interopérabilité.

Le succès des premières expériences de l'interopérabilité dans l'UE est variable. Ses progrès ne sont pas encore suffisants partout pour que des améliorations soient reconnaissables. Pourtant, il est clair que là où l'on investit, un plus haut degré d'intégration est possible et profitable: la plus grande réussite de l'UE est le réseau européen à grande vitesse transfrontalier. Les véhicules de la Deutsche Bahn peuvent déjà circuler sur les lignes françaises.

Assurer la compatibilité avec les développements dans l'UE

L'accord sur les transports terrestres vise à développer une politique concertée, soucieuse des exigences environnementales et de l'efficacité des systèmes de transport tout en favorisant l'utilisation de modes de transport écologiques pour les voyageurs et les marchandises. Les parties contractantes de l'accord sur les transports terrestres se sont donc engagées à l'art. 33, al. 2, à développer les liens et l'interopérabilité de leurs réseaux ferroviaires.

Au sein du Comité mixte des transports terrestres Communauté/Suisse, la Confédération suisse s'est déclarée prête, le 13 décembre 2002, à élaborer un modèle de transposition des directives sur l'interopérabilité dans sa législation.

Tant que la Suisse n'aura pas mis en œuvre le droit communautaire sur ces points, elle ne pourra pas agir en tant que partenaire dans l'Agence ferroviaire européenne (AFE). L'AFE élabore sur mandat de la Commission de l'UE les prescriptions techniques requises pour la sécurité et l'interopérabilité, dont font également partie les Spécifications techniques pour l'interopérabilité du réseau transeuropéen à grande vitesse (STI). De plus, elle devrait contribuer à un espace ferroviaire européen réellement intégré et compétitif.

1.3.1.2 Solutions étudiées

Le Conseil fédéral a étudié deux options propres à améliorer l'interopérabilité des chemins de fer:

- adaptation du droit suisse à la directive sur l'interopérabilité, puis intégration de la directive sur l'interopérabilité dans l'accord sur les transports terrestres,
- adaptation des Spécifications techniques pour l'interopérabilité du réseau transeuropéen à grande vitesse à la directive sur l'interopérabilité, sans harmonisation complète du droit suisse avec celle-ci (exécution autonome *a posteriori*).

L'adaptation du droit suisse à la directive sur l'interopérabilité représente une solution effective et efficiente puisqu'il est indispensable d'uniformiser sur le plan international les spécifications techniques dans le domaine ferroviaire pour obtenir un trafic transfrontalier fluide et que, sans une adaptation du droit suisse à la directive sur l'interopérabilité, une reconnaissance réciproque des attestations de conformité et des autorisations d'exploiter ne serait pas possible.

Les questions suivantes ont été examinées:

- organismes d'évaluation de la conformité étatiques ou privés,
- limitation ou extension des lignes interopérables.

1.3.1.2.1 Organismes étatiques ou privés d'évaluation de la conformité

Les services d'évaluation de la conformité sont des organismes d'expertise indépendants des fabricants et des autorités qui disposent du savoir-faire nécessaire pour attester la conformité d'un produit et assumer avec le requérant la responsabilité de la conformité aux prescriptions et celle de la sécurité du produit. Ils sont tenus de satisfaire à certaines exigences pour être désignés comme tels par un Etat membre. Ils sont appelés «organismes notifiés» dans la directive sur l'interopérabilité.

Conformément à la directive sur l'interopérabilité, la conformité des constituants et des sous-systèmes avec les spécifications européennes doit être vérifiée puis attestée par des organismes d'évaluation de la conformité indépendants.

Les attestations établies par des organismes suisses d'évaluation de la conformité seront reconnues dans toute l'Europe dès que cette reconnaissance aura pu être convenue dans le cadre de l'intégration des directives sur l'interopérabilité dans l'accord sur les transports terrestres, à condition que l'UE admette que les dispositions suisses sont équivalentes au droit européen dans ce domaine.

La preuve qu'un sous-système correspond aux exigences essentielles des directives sur l'interopérabilité est donnée lorsque le requérant (une entreprise de transport ou un fabricant, p. ex.) remet à l'autorité d'approbation (en Suisse l'OFT) les attestations correspondantes de l'organisme d'évaluation de la conformité.

L'autorité d'approbation étatique (l'OFT) doit reconnaître les attestations de tous les organismes d'évaluation de la conformité, qu'ils soient en Suisse ou dans un pays de l'UE.

Le présent projet crée les bases légales pour l'établissement d'organismes d'évaluation de la conformité, tant étatiques que privés. Dans un premier temps, il y a lieu de renoncer à la création d'un organisme d'évaluation de la conformité étatique. Après la reprise des directives sur l'interopérabilité, des experts suisses pourront aussi se faire accréditer comme organismes notifiés. Des perspectives économiquement intéressantes s'ouvrent ici dans un nouveau marché, à l'échelle européenne.

Un marché paneuropéen auquel participerait la Suisse serait garant d'un système d'évaluation efficace et sûr.

1.3.1.2.2 Limitation ou extension de lignes interopérables

Les participants à la consultation ont apprécié explicitement que seules les lignes à voie normale puissent être désignées comme lignes interopérables. De plus, essentiellement pour des raisons d'uniformité, il a été suggéré de rendre progressivement interopérable tout le réseau à voie normale.

Ceci montre que d'une part une limitation des lignes interopérables au réseau à voie normale (hors chemin de fer à voie étroite et chemin de fer à crémaillère) et d'autre part une extension progressive à tout le réseau à voie normale prennent le mieux en compte les conditions souhaitées.

1.3.1.3 La nouvelle réglementation proposée

Le Conseil fédéral propose les dispositions qui sont nécessaires à la reprise intégrale des directives sur l'interopérabilité dans le droit suisse au niveau de la loi.

1.3.1.3.1 Reprise des spécifications techniques, introduction d'organismes d'évaluation de la conformité et autorisation d'exploiter pour les sous-systèmes structurels en vue de la reprise de la directive sur l'interopérabilité

En trafic international, il est important que les spécifications techniques soient uniformisées et valable pour la Suisse

La directive sur l'interopérabilité prévoit que la Commission Européenne promulgue des spécifications techniques pour l'interopérabilité (STI). L'AFE soutient la Commission lors de l'élaboration des STI. Les STI contiennent des spécifications permettant à chaque sous-système ou partie de sous-système (appelée constituant d'interopérabilité) de répondre aux exigences essentielles.

Le système ferroviaire est subdivisé en sept sous-systèmes. Ce sont par exemple l'infrastructure, les équipements de sécurité et les véhicules. Chaque sous-système s'accompagne de ses constituants d'interopérabilité spécifiques. Pour l'infrastructure, ce sont par exemple les traverses de chemin de fer, pour les équipements de sécurité les eurobalises et pour les véhicules le pantographe des locomotives.

Le présent texte investit le Conseil fédéral de la compétence de déterminer les dispositions d'exécution techniques. Il peut ainsi désigner les STI comme dispositions d'exécution techniques et assurer que le droit suisse ne corresponde pas seulement à la directive sur l'interopérabilité mais aussi aux STI qui la précisent.

En principe, le système ferroviaire suisse doit, dans la mesure où ceci sert au trafic international, remplir les exigences techniques requises. Pour ce faire, il est prévu de désigner toutes les lignes à voie normale comme interopérables, le Conseil fédéral étant habilité à fixer des exceptions (cf. ch. 1.3.1.3.2). De telles exceptions (que connaît aussi le droit européen) sont nécessaires afin d'éviter par exemple de coûteux élargissements de tunnels pour atteindre le profil d'espace libre défini. Elles s'imposent aussi pour que les tronçons secondaires ne doivent pas être adaptés aux exigences des trains transfrontaliers. En revanche, les nouveaux tronçons devront être conformes aux STI dès leur construction.

Des organismes privés d'évaluation de la conformité assurent le respect des STI

Il est prévu que des organismes d'évaluation de la conformité indépendants («organismes notifiés») attestent à l'avenir l'adéquation des composantes ferroviaires aux prescriptions européennes (cf. ch. 1.3.1.2.1), d'où la systématisation du principe du double contrôle pour les éléments de construction déterminants pour la sécurité.

Ce «principe du double contrôle» impose que non seulement le requérant, mais aussi un autre expert ou une organisation doivent s'assurer de la sécurité de l'objet à approuver. Le requérant est tenu de faire vérifier et attester la conformité des constituants de sécurité et des sous-systèmes par des organismes d'évaluation de la conformité.

Cette systématisation du principe d'une évaluation externe de la sécurité et de la conformité aux prescriptions accroîtra le besoin d'expertises externes. Toutefois, ce faible surcroît de dépenses lors de l'homologation dans le premier pays est compensé par l'économie en coûts de vérifications de la conformité dans les autres pays.

Autorisation d'exploiter nécessaire pour les sous-systèmes structurels

Une autorisation d'exploiter est désormais obligatoire pour tous les sous-systèmes structurels (infrastructure, énergie, contrôle-commande, équipements de sécurité, signalisation et véhicules) pour la première mise en exploitation ou après d'importants perfectionnements ou renouvellement. Chaque véhicule et chaque installation doivent avoir leur autorisation d'exploiter. Les autorisations d'exploiter de l'étranger sont reconnues dans la plus large mesure possible.

Mise en œuvre échelonnée possible, les spécificités suisses peuvent être prises en compte

Lorsque la Suisse reprendra la directive sur l'interopérabilité, il ne faudra pas équiper simultanément et au même niveau toutes les lignes concernées. Les STI devront toutefois être respectées lors de la construction, de l'équipement ou du renouvellement. Par ailleurs, la directive sur l'interopérabilité autorise des dérogations à l'application des STI lorsque celles-ci ne sont pas compatibles avec les valeurs des tronçons préexistants pour des projets de renouvellement ou d'équipement, ou ne peuvent être appliquées qu'au prix de dépenses hors de proportion.

Certaines particularités spécifiques suisses jouiront donc, *de facto*, d'une réglementation exceptionnelle à long terme, même si aucune réglementation dérogatoire n'est prévue formellement dans les STI ou lors de la reprise des STI. Elles pourront donc être suffisamment prises en compte.

Le Conseil fédéral vise néanmoins à établir aussi rapidement que possible l'interopérabilité eurocompatible sur les lignes centrales. C'est la seule manière de bénéficier intégralement des avantages de l'interopérabilité.

1.3.1.3.2 Lignes interopérables

Le présent texte prévoit qu'en principe toutes les lignes à voie normale seront qualifiées d'interopérables, hormis les exceptions que pourra décider le Conseil fédéral. La directive sur l'interopérabilité n'oblige pas toutes les lignes du réseau ferroviaire suisse à respecter les mêmes exigences élevées. Au contraire, le niveau d'interopérabilité pourra être fixé spécifiquement. Notamment pour des raisons de coûts, les restrictions de génie civil (gabarits de tunnels, charges maximales) de lignes préexistantes seront maintenues. En revanche, on appliquera les standards européens lors du perfectionnement des équipements de sécurité et des systèmes de communication.

1.3.1.4 Motivation et évaluation de la solution proposée

La Suisse reconnaît le réseau ferroviaire paneuropéen

Située au cœur de l'Europe, la Suisse joue un rôle central dans le projet d'interopérabilité paneuropéenne. L'inverse est également vrai: l'interopérabilité est d'une importance cruciale pour la Suisse. Cependant, un système de transports hautement interopérable ne se réalise pas du jour au lendemain. Il demandera plusieurs années d'efforts et exige de constantes adaptations techniques et d'organisation. Il est donc important que la Suisse reconnaisse le principe de la nécessité d'un réseau ferroviaire intégré, interopérable, continu et paneuropéen. La circulation libre, ininterrompue

et sûre à travers le continent ne sera possible qu'avec la réalisation de ce système ferroviaire techniquement uniforme dans toute l'Europe.

Une meilleure interopérabilité renforce le transfert

L'amélioration de l'interopérabilité permet de renforcer le transfert. En trafic trans-frontalier, le trafic marchandises ferroviaire est désavantagé par rapport à la route. Si l'interopérabilité s'améliore, le rail sera plus compétitif, le transfert renforcé et les tunnels de base NLFA auront un meilleur taux d'utilisation. Alors que la reprise du droit international dans le domaine très interopérable de la route se fait en permanence (acheminement de marchandises dangereuses, construction de véhicules, signalisation, contrôles techniques, etc.), il ne sera possible d'obtenir un niveau analogue d'interopérabilité dans le domaine ferroviaire qu'avec le présent texte.

1.3.1.5 Harmonisation des tâches et des finances

Du fait de la reprise de la directive sur l'interopérabilité, l'OFT devra octroyer des autorisations d'exploiter supplémentaires et examiner des systèmes de gestion de la sécurité. Ces deux tâches peuvent être financées par les émoluments.

Parallèlement, l'OFT devra mettre en place une surveillance du marché et participer au perfectionnement de spécifications techniques valables dans toute l'Europe. Les dépenses liées à ces activités (financement d'un poste à plein temps supplémentaire) sont appropriées si l'on considère les objectifs qu'elles permettront d'atteindre (interopérabilité et prise en compte des intérêts suisses dans le développement de spécifications techniques européennes).

Comme le présent texte ne propose pas d'introduire une contribution pour la surveillance du marché, les activités y afférentes devront être financées par la Confédération.

1.3.2 Réglementation claire des mises au concours dans le transport régional de voyageurs

Par courrier du 17 septembre 2007, la Commission des transports du Conseil national (CTT-N) a chargé le Conseil fédéral de régler, dans la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2, les mises au concours dans le secteur des bus du transport régional de voyageurs donnant droit à l'indemnité. La Commission a spécifié que seuls les transports par bus devaient faire l'objet de dispositions légales. Le but est une réglementation juridique claire, d'où un gain d'efficacité et de qualité dans les transports publics.

1.3.2.1 Situation actuelle

En règle générale, la procédure de commande s'applique

Les art. 28 à 34 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)⁸ constituent la base de l'indemnisation des coûts non couverts selon les comptes prévisionnels concernant l'offre de transports commandée par la Confédération et les cantons dans le trafic régional donnant droit à l'indemnité. Dans le cadre de cette procédure de commande, les entreprises de transport soumettent tous les deux ans aux commanditaires (Confédération et cantons) une offre indiquant, à titre prévisionnel, les coûts non couverts pour une offre de transport donnée. Le contenu d'une offre est décrit à l'art. 17 de l'ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du transport régional de voyageurs (OITRV)⁹, valable tant pour le chemin de fer que pour le secteur des transports par bus. Si l'offre leur convient, les commanditaires passent une convention d'offre avec l'entreprise de transport.

Les commanditaires peuvent mettre au concours à certaines conditions

La révision de 1996 de la LCdF et l'introduction de la procédure de commande ont créé une possibilité de concurrence dans le transport régional de voyageurs donnant droit à l'indemnité. Le législateur n'a pas alors inscrit de réglementation explicite pour les mises au concours au niveau d'une loi (p. ex. pour les éléments suivants: déroulement de la mise au concours, critères d'adjudication, valeur juridique de l'adjudication, moyens de recours).

L'OITRV a fixé des règles fondamentales de mise au concours. L'art. 27 dispose que certaines prestations de transport peuvent être mises au concours entre les entreprises appropriées dans le cadre de la procédure de commande lorsque des changements importants sont prévus sur plusieurs lignes ou que les offres d'une entreprise ne sont pas satisfaisantes. D'une manière générale, il est en outre possible de lancer des mises au concours à intervalles réguliers si le canton le prévoit.

Le guide des mises au concours a fait ses preuves

Les dispositions légales en matière de mises au concours étant très rudimentaires, l'OFT a élaboré en 2003, en collaboration avec les cantons, un guide consacré à la mise au concours de prestations de transport public de voyageurs (secteur des bus). Ce guide, constamment étoffé, explique clairement comment effectuer une mise au concours dans le secteur des bus et répond aux questions soulevées par cette procédure. Il a fait ses preuves et contribue de manière sensible à la sécurité juridique des commanditaires et des entreprises de transport dans le processus de mise au concours. Enfin, le guide n'a qu'un caractère de «recommandation».

Déroulement actuel des mises au concours dans le cadre de la procédure de commande

Les commanditaires peuvent lancer des mises au concours à certaines conditions: la loi en vigueur leur permet de mettre au concours les prestations de transport pour le transport régional de voyageurs donnant droit à l'indemnité (demande directe auprès de plusieurs entreprises et/ou publication sur la plate-forme Internet SIMAP, dans des revues spécialisées et dans les feuilles officielles). A cette fin, les commanditaires

⁸ RS 745.1

⁹ RS 745.16

res dressent un dossier des documents de la mise au concours contenant des informations détaillées sur les prestations à fournir. Le dépouillement des offres reçues repose en principe sur une analyse de la valeur utile. Les commanditaires exposent dans le dossier d'évaluation les critères de qualification et d'adjudication (date de mise en service, description de l'offre, exigences en termes de qualité, véhicules, marketing, personnel, tarifs etc.). Par souci de transparence, les critères d'évaluation sont rendus publics en même temps que les documents de la mise au concours. Dans le secteur du transport par bus, deux années environ s'écoulent généralement entre le lancement d'une mise au concours et la mise en exploitation par l'entreprise retenue. Il est d'usage que le futur exploitant soit désigné un an après le début de l'appel d'offres, de manière à ce qu'il dispose d'une année pour se préparer à sa tâche (acquisition de moyens d'exploitation, recrutement de personnel supplémentaire etc.).

Expériences positives dans le secteur des bus

Les mises au concours dans le secteur des bus sont devenues indissociables du système actuel de transports publics. Depuis 1996, la Confédération et les cantons ont procédé en commun à plus de trente mises au concours de prestations de bus en transport régional de voyageurs. A cela s'ajoutent de nombreuses mises au concours du trafic local que les cantons lancent seuls. Dix-huit cantons recourent au cas par cas, voire régulièrement, à des mises au concours.

A ce jour, les adjudications des mises au concours du transport régional de voyageurs donnant droit à l'indemnité ont suscité dix recours (demande de décision attaquant et recours ad hoc). Si ces recours ont retardé les procédures, aucun n'a toutefois abouti. Avec le recul, le risque de recours n'est désormais plus considéré comme un facteur critique.

Les mises au concours dans le domaine des chemins de fer sont complexes, la Suisse n'en a pratiquement pas l'expérience

Les expériences faites à l'étranger montrent que les mises au concours dans le trafic ferroviaire de voyageurs sont un sujet très complexe dont les effets se ressentent sur tous les éléments du trafic ferroviaire. En ce qui concerne la Suisse, ces éléments sont entre autres la gestion du système, les offres qui dépassent souvent les frontières cantonales, l'incidence sur le paysage ferroviaire, l'accès à l'infrastructure et aux moyens d'exploitation tels que les ateliers, ainsi que le développement du réseau à la suite d'une extension de l'offre.

En Suisse, une seule offre a été mise au concours jusqu'à présent dans le trafic ferroviaire de voyageurs. Il s'agit du «City-Vogel», sur la ligne Konstanz-Zürich (en 2000). La mise au concours a toutefois dû être interrompue après que les CFF ont intégré la ligne dans le trafic longues distances.

Pas de mises au concours pour les installations de transport à câbles et la navigation, en trafic local et longues distances

Dans le transport régional de voyageurs donnant droit à l'indemnité, en raison de leurs conditions-cadre spécifiques, les installations de transport à câbles et la navigation ne donnent pas lieu à des mises au concours.

En ce qui concerne le trafic de voyageurs non indemnisé, en particulier le trafic longues distances (concessions CFF), et le secteur de l'infrastructure, il n'est pas prévu de procéder à des mises au concours à moyen terme. Du côté de la Confédération, la concession de trafic longues distances des CFF, arrivée à échéance en 2007, a été renouvelée pour dix ans.

Les mises au concours du trafic local ne sont pas soumises au droit fédéral

S'agissant du trafic local qui n'est pas commandé par la Confédération, si une ou plusieurs lignes concessionnaires font l'objet de mises au concours, ces dernières ne sont soumises ni aux règles de mise au concours de l'OITRV ni au droit fédéral des soumissions. Si une loi cantonale sur les transports formule des prescriptions particulières en matière de procédure de mise au concours, elle doit être appliquée. Dans le cas contraire, l'appel d'offres peut être lancé indépendamment de toute contrainte de forme.

1.3.2.2 Solutions étudiées

Le Conseil fédéral a envisagé plusieurs possibilités de régler les mises au concours:

- aucune mise au concours;
- mises au concours uniquement dans le secteur des bus;
- mises au concours dans le secteur des bus et des chemins de fer, le cas échéant avec des prescriptions différentes.

Dans ce contexte, il a examiné si les mises au concours devaient s'effectuer conformément aux règles de l'OMC ou à la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP)¹⁰, ou s'il fallait leur fournir des règles propres.

Ces travaux ont débouché sur le constat que le principe des mises au concours est judicieux, mais que les mises au concours doivent être conçues de manière à ne pas mettre en danger le système global des transports publics.

Les expériences faites jusqu'ici dans le secteur des bus sont positives. La mise au concours de prestations des transports publics permet d'accroître l'efficacité et la qualité du trafic indemnisé. Par conséquent, il faut continuer d'appliquer l'instrument des mises au concours. Cependant, une réglementation claire au niveau de la loi s'impose pour que les mises au concours se déroulent de manière identique dans toute la Suisse et que des critères semblables soient appliqués. Cette approche permettra de lancer des mises au concours pour des prestations au-delà des limites cantonales. Elle garantira aussi l'égalité de traitement des entreprises de transport, même si elles fournissent leurs prestations dans des cantons différents.

Dans le secteur des chemins de fer, les mises au concours ne sont pas primordiales en raison de leur complexité, mais elles restent possibles.

Les transports publics suisses font état de quelques acquis importants qu'il convient de préserver et de ne pas fragiliser par des mises au concours. A noter par exemple le dense réseau de lignes et l'horaire cadencé avec les raccordements aux nœuds, la tarification selon le «service direct» et les communautés tarifaires, les systèmes de

¹⁰ RS 172.056.1

RER, qui donnent pleine satisfaction, et un paysage ferroviaire occupé par plusieurs acteurs compétitifs. Dans ce contexte, la CTT-N a insisté pour que, dans un premier temps, seul le secteur des bus soit régi par des dispositions légales.

1.3.2.3 Nouvelle réglementation

Mises au concours imposées dans le secteur des bus, possibles dans le trafic ferroviaire de voyageurs

La nouvelle réglementation proposée ici prévoit explicitement les mises au concours dans le secteur des bus, sans exclure toutefois la possibilité de lancer des mises au concours dans le secteur du trafic ferroviaire de voyageurs. Elle se fonde sur les expériences faites jusqu'ici et reprend les lignes essentielles du guide appliqué actuellement.

Les nouvelles dispositions applicables aux procédures de mise au concours s'inspirent des règles de l'OMC et de la LMP. Toutefois, elles ne reprennent pas directement ces règles et ces normes, cela afin de pouvoir tenir compte dans une mesure suffisante des particularités des prestations concessionnaires et subventionnées. En outre, on introduira différents instruments destinés à la coordination qui renforceront les transports publics dans l'ensemble. La nouvelle réglementation proposée fera en sorte que les mises au concours de prestations des transports publics accroissent l'efficacité et la qualité des trafics donnant droit à l'indemnité.

Deux mondes: la commande de l'offre sur la base d'une mise au concours et la commande sans mise au concours

Le principe de la commande biennale reste applicable, mais sous deux formes différentes. Le fait que la Confédération et les cantons commandent ensemble le transport régional de voyageurs donnant droit à l'indemnité ne change pas, qu'il y ait mise au concours ou non.

Si aucune mise au concours n'a lieu, l'offre de transport et l'indemnité sont définies sur la base de comptes prévisionnels (cas normal) et, le cas échéant, d'une convention d'objectifs. La procédure de commande permet de concrétiser les prescriptions et de négocier les indemnités. Elle est l'élément crucial lors de la définition de l'offre.

Si l'offre de transport est mise au concours, la commande et l'indemnité se fondent sur la convention d'adjudication. Celle-ci est dressée sur la base de l'offre présentée au moment de la mise au concours. La procédure de commande joue ici un rôle secondaire. Elle sert avant tout à la mise à jour de l'offre de transport. Ainsi, il n'est pas prévu d'adapter une convention d'adjudication avant son échéance en fonction de résultats effectifs disponibles (calculs ultérieurs). La procédure de commande fondée sur une convention d'adjudication est intentionnellement légère afin de stimuler le gain d'efficacité au niveau de l'économie administrative tant chez les commanditaires que chez les entreprises de transport.

Mise au concours clairement réglementée, le canton mène la procédure

Le canton mène la mise au concours dans le trafic régional de voyageurs donnant droit à l'indemnité. Il consulte l'OFT et dresse les documents de la mise au concours et de l'évaluation ad hoc, et il se charge de la communication avec les entreprises de

transport. L'OFT soutient le canton sur le plan juridique et matériel et attire l'attention sur les points délicats. Lorsque la procédure concerne des lignes intercantionales, les cantons concernés collaborent et l'OFT joue alors un rôle de coordinateur.

Sur la base des documents établis par le canton, les commanditaires évaluent les offres et préparent la décision d'adjudication. Ils adjugent l'offre de transport mise au concours à l'entreprise qui a présenté l'offre la plus avantageuse sur le plan économique, notamment en ce qui concerne la qualité et le prix. L'OFT promulgue ensuite une décision susceptible de recours contenant également la concession. Le Tribunal administratif fédéral est la dernière instance de recours.

Intégration des lignes internationales lors de mises au concours des Etats voisins

Du fait de la libéralisation du trafic régional et local de voyageurs et de la mise en réseau des régions limitrophes, les mises au concours impliquant des sections de ligne à l'étranger requièrent impérativement d'être coordonnées avec les Etats concernés. Les premières expériences faites dans la région genevoise et la mise au concours imminente d'offres dans la région de Bâle/Schaffhouse–Bade-Wurtemberg ont montré que les différentes procédures sont difficiles à coordonner. Il faut donc créer la possibilité d'intégrer la section de ligne en Suisse à la procédure de mise au concours de l'Etat voisin concerné ou de participer à sa décision d'adjudication.

Une convention d'adjudication avec des entreprises de transport adjudicataires augmente l'efficacité et crée des incitations positives

Les commanditaires concluent une convention d'adjudication avec les entreprises de transport qui ont remporté une mise au concours. Cette convention est établie sur la base de l'offre que l'entreprise concernée a présentée et sert à fixer la collaboration à long terme entre les commanditaires et l'entreprise. Elle porte sur la durée de l'offre de transport prévue dans les documents présentés lors de la mise au concours.

La convention d'adjudication règle autant que possible les détails des prestations à fournir (offre, tarifs, indemnités, mécanismes d'adaptation, etc.). Un des objectifs principaux est de ne pas alourdir la procédure de commande sur laquelle se fondera la convention d'adjudication. En d'autres termes, les entreprises ne sont pas tenues de présenter une offre volumineuse comme dans la procédure de commande ordinaire, mais elles peuvent tirer les indications nécessaires de la convention d'adjudication et les présenter aux commanditaires dans une forme simplifiée à développer ultérieurement. Les paramètres fixés dans la convention d'adjudication doivent rester applicables pour toute sa durée, compte tenu des motifs d'adaptation prédéfinis. Ainsi, les résultats effectifs (calculs a posteriori) n'entraîneront pas, en règle générale, l'adaptation d'une convention d'adjudication. Il en résulte une augmentation de l'efficacité tant chez les commanditaires que chez les entreprises de transport.

En réunissant le résultat de la procédure de concession et de la mise au concours en une seule décision et, surtout, avec la signature d'une convention d'adjudication, l'entreprise adjudicataire bénéficie d'une sécurité de planification pour plusieurs années. Le but est d'inciter les entreprises de transport à participer activement aux mises au concours.

Mise au concours prévue à différents moments

Les mises au concours sont prévues lorsque plusieurs conditions sont remplies. La question de savoir si une mise au concours est indiquée se pose à différents moments. L'objectif de la nouvelle réglementation est de définir la procédure ad hoc de manière aussi efficace que possible.

Le tableau ci-après indique les différents moments et états de fait qui impliquent une mise au concours (marqués d'une **X**). Les mises au concours sont obligatoires uniquement dans le secteur des bus.

Obligation de lancer une mise au concours dans le secteur des bus	A quel moment la question de la mise au concours se pose-t-elle?		
	A l'octroi d'une concession	En cours de concession	Au renouvellement de la concession
Le montant de l'indemnité de la nouvelle offre de transport est supérieur à la valeur-seuil et la ligne ne fait pas partie d'un réseau existant.	X	–	–
Le montant de l'indemnité est inférieur à la valeur-seuil. La ligne est cependant prévue dans la planification des commanditaires concernant les appels d'offres.	X	–	–
La concession a été retirée ou révoquée pour des raisons précises.	–	X	–
Les exigences de la convention sur les objectifs ne sont pas satisfaites. La concession doit être retirée.	–	X	–
L'entreprise de transport n'est pas à même de respecter la convention d'adjudication.	–	X	–
La planification des commanditaires prévoit un appel d'offres.	X	–	X

Possibilité de renoncer à une mise au concours dans certains cas

Dans les cas suivants (liste non exhaustive), la mise au concours dans le secteur des bus n'est pas obligatoire. Le Conseil fédéral règlera les exceptions dans une ordonnance (cf. explications ad art. 32 LTV):

- Lorsque les coûts non couverts planifiés d'une nouvelle offre n'atteignent pas une valeur-seuil définie dans l'ordonnance. Etant donné qu'une mise au concours requiert passablement de ressources, il n'est pas judicieux, du point de vue de l'économie administrative, de mettre au concours des offres faiblement indemnisées.
- Lorsqu'une nouvelle offre peut être intégrée dans un réseau préexistant, limité au niveau régional et offert par la même entreprise de transport. Il faut toutefois obtenir des synergies.
- Lorsqu'il n'y a pas lieu de s'attendre à une offre concurrente. Cette constatation doit être publiée, afin que les entreprises intéressées puissent demander la mise au concours.

- Lorsqu’une ligne concessionnaire préexistante fait l’objet d’une modification. Il faut régler au niveau de l’ordonnance dans quels cas une nouvelle offre de transport est soumise à concession ou à une modification de la concession.
- Lorsqu’une concession est remise telle quelle à une nouvelle entreprise.

Les commanditaires planifient les mises au concours en toute transparence

D’entente avec l’OFT, les cantons établissent une planification permanente des mises au concours dans le secteur des bus et des chemins de fer; cette planification contient les réflexions à long terme des commanditaires du trafic régional de voyageurs donnant droit à l’indemnité. Cette démarche informe de manière transparente les entreprises de transport à quel moment il faut s’attendre à une mise au concours.

A la demande des cantons, les lignes que la Confédération n’indemnise pas sont également intégrées à la planification des mises au concours, à condition que les lignes en question soient mises au concours dans un paquet d’offres que la Confédération et les cantons commandent en commun.

Par le biais de la planification des mises au concours, l’OFT peut influencer l’exécution d’une mise au concours dans le secteur du trafic ferroviaire de voyageurs.

1.3.2.4 Motivation et évaluation de la solution proposée

La réglementation entraîne l’égalité de traitement des entreprises de transport dans toute la Suisse

La réglementation de l’obligation de mise au concours, c’est-à-dire le fait de préciser quelle offre peut être mise au concours et à quel moment, constitue un élément clé du présent texte. Il en résulte l’égalité de traitement des entreprises de transport dans toute la Suisse.

A l’heure actuelle, de nombreux aspects liés à la procédure de mise au concours sont réglés par le guide de l’OFT, qui a uniquement valeur de recommandation. Réglementer les aspects essentiels des mises au concours au niveau de la loi va permettre de renforcer la sécurité juridique et d’harmoniser les pratiques en la matière dans toute la Suisse.

Les points suivants feront également l’objet d’une réglementation spécifique à l’échelon législatif:

- la planification des mises au concours,
- la capacité professionnelle des entreprises,
- les principes de la procédure,
- l’exclusion de la procédure de mise au concours,
- la décision d’adjudication et sa révocation,
- les décisions et leur publication,
- les conventions d’adjudication et
- le changement d’entreprise mandataire.

Ainsi, les documents de la mise au concours contiendront des données sur l'offre à fournir et sur la partie relevant du droit des concessions.

Davantage de sécurité juridique

Grâce à une réglementation claire et harmonisée, il sera plus facile pour les entreprises de transport de savoir quand elles doivent se préparer à une mise au concours. Elles seront ainsi plus à même de planifier. Si les prestations sont satisfaisantes, les entreprises de transport sont protégées contre les mises au concours pendant la durée de la concession, et si les prestations ne sont pas suffisantes, elles auront une chance de s'améliorer grâce à une convention sur les objectifs.

S'agissant de l'exécution des mises au concours, les cantons conservent les mêmes compétences qu'à l'heure actuelle et elles resteront responsables aussi avec la nouvelle réglementation. L'accord de la Confédération est déjà requis actuellement pour lancer une mise au concours.

L'introduction d'un plafond de dépenses quadriennal tient compte de l'engagement à plus long terme des commanditaires par rapport aux entreprises. Cette démarche atténue la limitation du cofinancement fédéral par le Parlement du fait de sa souveraineté en matière de budget annuel.

1.3.2.5 Harmonisation des tâches et des finances

Les économies réalisées grâce à une convention d'objectifs ou à une mise au concours servent à maintenir et à améliorer ponctuellement l'offre existante du trafic régional de voyageurs ou reviennent aux commanditaires (Confédération et cantons). Il n'est cependant pas possible de les quantifier.

1.3.3 Renforcement du rôle de la Commission d'arbitrage (CACF)

La réforme des chemins de fer 1 visait l'accès non discriminatoire au réseau. Pour cela, il a fallu introduire la séparation organisationnelle et comptable du trafic et de l'infrastructure ainsi qu'une commission indépendante d'arbitrage.

L'objectif est désormais d'entamer les prochaines démarches vers la non-discrimination. Il s'agit donc de renforcer la surveillance du marché, ce pour quoi la CACF obtient des compétences additionnelles.

1.3.3.1 Situation initiale

Fondamentalement, l'OFT surveille l'accès au réseau. Mais certaines compétences incombent à la Commission d'arbitrage conformément à l'art. 40a LCdF et à la Commission de la concurrence (COMCO). Des droits de contrôle (mais aucune obligation en la matière) sont en outre consentis au gestionnaire de l'infrastructure.

La CACF traite les litiges entre utilisateur et gestionnaire du réseau et surveille le service d'attribution des sillons

Selon la loi du 6 octobre 1995 sur les cartels (LCart)¹¹ les questions touchant le droit de la concurrence, en particulier la formation de prix abusifs au sens de l'art. 7 LCart (mesures propres à empêcher la concurrence ou certains transports, malgré des capacités de sillons libres), sont traitées par la COMCO.

La définition des prix des sillons au sens de l'art. 3 LCart en est exclue, si elle est effectuée par l'OFT ou par le DETEC.

De nombreuses questions liées au transport de voyageurs doivent être réglées dans le cadre des différentes concessions (compétence OFT ou DETEC) et sont ainsi soustraites à l'évaluation de la COMCO.

Enfin, la CACF est compétente pour tous les litiges qui surviennent entre un utilisateur et un gestionnaire du réseau.

Les décisions de la CACF peuvent modifier des conventions d'accès au réseau ou les mettre en vigueur contre la volonté du gestionnaire de l'infrastructure. Ses tâches actuelles sont décrites comme suit:

- a. Conformément à l'art. 40a LCdF, la CACF tranche les litiges concernant l'octroi de l'accès au réseau et le calcul de la redevance d'utilisation de l'infrastructure. Sur demande des parties, elle statue sur tous les litiges dans la mesure où l'on fait valoir une violation de l'interdiction de la discrimination en relation avec des mesures tarifaires (fixation des prix des sillons) ou non tarifaires (p. ex. attribution des sillons). Elle se détermine dans le cadre des compétences fixées par la loi.
- b. Elle surveille le service d'attribution des sillons des CFF, du BLS, du SOB et de l'UTP en vue d'une allocation non discriminatoire de ceux-ci. A l'heure actuelle, la surveillance est définie uniquement sur la base d'une convention facultative de droit privé entre la CACF et le service d'attribution.
- c. La CACF est consultée à titre informatif lorsqu'il s'agit de déterminer les prix des sillons. Elle obtient ainsi les connaissances de base nécessaires pour ses décisions en cas de litige.
- d. Elle entretient ses relations et échange des expériences avec les autorités de régulation européennes. Elle participe aux travaux du groupe des autorités de régulation de l'IQ-C (*International Group for Improvement of Rail Freight Traffic on the North-South-Corridor*) et soutient les efforts des autorités politiques visant à optimiser la qualité des prestations dans le corridor Rotterdam-Gênes.

Mesures à prendre

La CACF statue sur les litiges qui concernent l'accès au réseau et le calcul des prix des sillons. Cela signifie qu'elle ne peut agir que sur demande; la surveillance active du marché lui est interdite. Afin de renforcer la non-discrimination dans l'accès au réseau, il faut identifier à temps les tendances entravant la concurrence et les actions discriminatoires et y remédier. Cela est d'autant plus important que le système de

¹¹ RS 251

chemin de fer intégré (les gestionnaires d'infrastructure sont aussi les concurrents des utilisateurs de leur réseau) reste la règle générale en Suisse. L'UE vise également le renforcement de la régulation dans le domaine ferroviaire («*recast*»).

1.3.3.2 Solutions étudiées

Les options suivantes ont été examinées:

- surveillance du marché par la COMCO,
- extension du rôle de la CACF.

La COMCO aurait assumé soit le rôle conjoint d'autorité de recours et de surveillance du marché, soit uniquement celui d'autorité de surveillance du marché. Or, la COMCO n'est pas familiarisée avec le rôle d'une autorité de recours et son secrétaire a préféré renoncer à la surveillance du marché du trafic ferroviaire. C'est pourquoi l'idée de confier la surveillance du marché à la COMCO a été abandonnée.

Dans ce contexte, il est impératif que la CACF obtienne davantage de compétences, sans quoi l'objectif d'une surveillance renforcée du marché n'est pas réalisable.

1.3.3.3 Nouvelle réglementation proposée: la CACF obtient davantage de compétences

La solution européenne

La directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité¹² dispose que les Etats membres sont tenus de créer un service de régulation. Celui-ci doit être indépendant des gestionnaires d'infrastructure, mais aussi des autorités commanditaires. Aux termes du droit suisse en vigueur, le service de régulation statue sur les litiges concernant:

- les conditions d'utilisation du réseau ferroviaire,
- les critères qui y sont fixés,
- la procédure d'attribution et son résultat,
- la réglementation de la rémunération (prix du sillon),
- le montant ou la structure de la rémunération et
- les conventions d'utilisation du réseau.

Le CACF garantit en outre que les rémunérations répondent aux prescriptions légales en vigueur et qu'elles ne sont pas discriminatoires.

Les tâches du service de régulation sont également traitées dans le cadre de l'examen des directives «*recast*». L'importance de l'indépendance de ce service y est encore plus accentuée que par le passé. Outre ses tâches actuelles, le service de régulation doit être chargé de la surveillance de la concurrence. Il doit vérifier acti-

¹² JO L 75 du 15.3.2001, p. 29.

vement les points susmentionnés quant à la non-discrimination et être investi du pouvoir de prononcer des sanctions (p. ex. des amendes). Il aura le droit d'exiger des gestionnaires d'infrastructure et des utilisateurs du réseau qu'ils lui remettent tous les documents nécessaires pour ses enquêtes.

En plus de statuer sur les litiges entre les entreprises de chemin de fer, la CACF surveillera également la concurrence

Le message sur la réforme des chemins de fer 2 prévoyait d'élargir les compétences de la CACF dans le sens d'une surveillance de la concurrence. L'expérience acquise et l'évolution du droit européen montrent que cet élargissement des compétences reste souhaitable. La CACF surveillera à titre préventif non seulement les comportements éventuellement discriminatoires qui peuvent ne pas se limiter à la prestation de l'accès au réseau au sens strict, mais aussi tout comportement à même d'entraver l'accès non discriminatoire au réseau.

Le présent message habilite la CACF à effectuer des enquêtes d'office et à prendre des décisions lorsqu'il y a lieu de supposer une entrave à l'accès au réseau ou une attribution discriminatoire. Les décisions de la CACF peuvent être contestées par recours au Tribunal administratif fédéral. La répartition des tâches entre CACF et COMCO est inchangée. La COMCO s'occupe du comportement concurrentiel d'entreprises puissantes sur le marché, en dehors de la question de l'accès au réseau, notamment en ce qui concerne les rapports de concurrence entre deux entreprises de transport ou entre deux gestionnaires d'infrastructure.

Les questions liées à l'attribution des sillons et la fixation des prix de ces derniers ne changent pas et feront l'objet d'un autre message.

1.3.3.4 Motivation et évaluation de la solution proposée

La nouvelle réglementation proposée renforce le rôle de la CACF ainsi que la non-discrimination. Elle permet d'harmoniser les voies de droit et entraîne dès lors une répartition claire des compétences. Le tableau ci-après présente la nouvelle répartition des compétences en matière d'accès au réseau. Les compétences de la CACF, qui répondront alors intégralement aux prescriptions de l'UE, ne pourront être définies exhaustivement que lorsque la forme que doit prendre le service d'attribution des sillons aura été arrêtée (cf. ch. 1.1.3 et 1.4.2).

Répartition des compétences en matière d'accès au réseau

	Aujourd'hui	Après modification de la LCdF dans le cadre du présent projet
Confédération	<ul style="list-style-type: none"> – législation – fixation du prix du sillon – autorisation d'accès au réseau (AAR) – certificat de sécurité (Cersec) 	– inchangé
Gestionnaire de l'infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> – construction et exploitation de l'infrastructure – horaire – attribution des sillons – contribution de couverture (excepté transport de voyageurs non concessionnaire) – encaissement – droits de contrôle (opérationnel) 	– inchangé
Service d'attribution des sillons	<p><i>sur mandat des CFF, du BLS, du SOB et de l'UTP:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> attribution des sillons sur les lignes des CFF, du BLS et du SOB – vérification des catalogues des sillons – règlement des conflits au sujet des sillons – approbation de l'horaire du réseau – déclaration de surcharge de lignes – analyse des goulets d'étranglement et des capacités 	– inchangé
CACF	<ul style="list-style-type: none"> – règlement des conflits en rapport avec l'accès au réseau 	<ul style="list-style-type: none"> – inchangé – surveillance du marché afin de détecter d'éventuels comportements discriminatoires de la part des gestionnaires de l'infrastructure, lance les procédures d'office et prend des décisions
Tribunal administratif fédéral	<ul style="list-style-type: none"> – instance de recours contre les décisions de la CACF 	– inchangé

1.3.3.5

Harmonisation des tâches et des finances

A l'heure actuelle, la CACF surveille déjà le marché, mais cette surveillance repose sur des conventions facultatives et résiliables passées avec les gestionnaires d'infrastructure. Cet état de fait pourrait mettre en cause l'indépendance requise de la CACF: on pourrait la soupçonner de partialité si elle lançait une procédure contre une entreprise avec laquelle elle a passé une convention. Il faut donc poser l'activité en question sur une base légale et renoncer à l'extension contractuelle de ce domaine d'activité. S'agissant de la surveillance du service d'attribution des sillons (dont l'activité est à considérer comme activité de gestionnaire d'infrastructure au sens de

la loi), le domaine d'activité de la CACF ne changera guère. Il faut donc tabler sur le fait que la nouvelle réglementation n'aura pas de conséquences financières pour la Confédération.

1.3.4 Financement des frais de mise à disposition des services de protection

Quoique très rares, les incidents touchant l'infrastructure ferroviaire (incendies, accidents, déversement de marchandises dangereuses) peuvent être lourds de conséquences. Pour les maîtriser dans les règles de l'art, les services de protection doivent se tenir prêts à faire face aux événements les plus variés. Le plan d'intervention, la formation des équipes d'intervention et la mise à disposition du matériel sont des tâches communes incombant aux services publics de lutte contre le feu et les accidents chimiques et aux gestionnaires d'infrastructure ferroviaire concernés.

Le but du présent projet est de régler clairement le financement des services de protection.

Les représentants des cantons, de l'UTP, des CFF, du BLS et de l'Administration fédérale ont analysé la situation de départ dans le cadre d'un groupe de projet paritaire et élaboré les bases de la présente proposition de solution.

1.3.4.1 Situation initiale

Pour faire face aux sinistres, certains gestionnaires d'infrastructure ferroviaire possèdent leurs propres services d'intervention. Ils font malgré tout appel aux services de protection des cantons, des districts ou des communes dans certaines circonstances. C'est notamment le cas dans les situations suivantes:

- intervention des services de protection chimie ou radioactivité en cas de propagation de substances dangereuses ou radioactives;
- intervention des sapeurs-pompiers sur le lieu du sinistre si le train d'extinction et de sauvetage ne peut y accéder rapidement;
- premières mesures de lutte contre le feu par les sapeurs-pompiers locaux car ils atteignent souvent plus rapidement le lieu du sinistre et sont ainsi plus à même de maîtriser l'incendie;
- aide à l'évacuation des blessés ou des morts.

Si un accident ferroviaire survient, les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire reçoivent l'appui des services de protection cantonaux et locaux (lutte contre le feu et les accidents chimiques) afin de maîtriser le sinistre. Sans cet appui, les gestionnaires d'infrastructure ne seraient pas en mesure de maîtriser assez rapidement des sinistres de grande ampleur.

Les gestionnaires d'infrastructure paient les coûts d'intervention, mais ne participent pas – pour l'heure – aux frais de mise à disposition

Les gestionnaires d'infrastructure prennent à leur charge les coûts engendrés par l'intervention des services de protection publics. En revanche, ils ne participent généralement pas aux frais de mise à disposition. Par frais de mise à disposition, on

entend les coûts d'investissement et d'exploitation, qui sont indépendants des interventions et qui incluent par exemple l'acquisition et l'entretien du matériel, les coûts de formation et de personnel ou les coûts inhérents au service de piquet.

Il convient de distinguer ces frais de mise à disposition, auxquels les gestionnaires d'infrastructure devraient dorénavant participer, des coûts supportés par les entreprises ferroviaires en raison des mesures de sécurité directement liées à leur infrastructure (comme la radio de sécurité et les mesures d'autosauvetage dans les tunnels).

1.3.4.2 Solutions étudiées

Compte tenu de coûts d'environ 3 millions de francs, on a examiné l'indemnisation des coûts non couverts planifiés des gestionnaires d'infrastructure et différentes solutions telles que le report des coûts sur le prix du sillon, un financement spécial ou l'indemnisation directe des cantons par la Confédération.

La création d'une nouvelle base juridique et d'instruments ad hoc, comme ce serait le cas pour un financement spécial, générerait déjà d'importants frais administratifs. Les instruments et les processus se renouvelleraient aussi sans cesse. Vu les montants en cause, ces frais supplémentaires ne sont pas justifiés.

Le financement des dépenses additionnelles par le biais des indemnités d'infrastructure permet de limiter les frais administratifs, les instruments nécessaires étant déjà établis et simples.

1.3.4.3 Nouvelle réglementation proposée

Les gestionnaires d'infrastructure devront désormais participer aux frais de mise à disposition des services de protection. La protection de la population, de même que l'organisation et le financement des services de protection publics que cela suppose, relève en principe des cantons. Les exploitants de lignes ferroviaires sont tenus par la législation fédérale de veiller à la sécurité de leur exploitation. La portée de cette obligation et l'applicabilité en la matière du principe de causalité quant au financement des prestations, qui est surtout utilisé dans la législation sur la protection de l'environnement, n'avaient jusqu'ici pas été précisées.

Par ailleurs, les cantons exercent depuis quelques années des pressions croissantes afin de faire participer les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire aux frais de mise à disposition des services de protection publics. Ils exigent une répartition des coûts conforme au principe de causalité. De plus, l'OFROU, en tant qu'exploitant des routes nationales, et les entreprises privées, au travers des assurances immobilières, contribuent déjà aux frais de mise à disposition des services de protection.

Dans ce contexte, le groupe de projet s'est penché sur les bases légales, a défini les exigences imposées aux services de protection (feu et accidents chimiques) et présenté les modèles de coûts et de financement envisageables pour faire participer les entreprises ferroviaires aux frais de mise à disposition des services de protection.

Les entreprises ferroviaires doivent être tenues de supporter une partie des frais. A cette fin, la LCdF doit être adaptée de façon à obliger les gestionnaires d'infrastructure à prendre en charge les frais de mise à disposition des services de protec-

tion dans la mesure où ces derniers fournissent des prestations concernant des installations ferroviaires. Il convient de définir la démarche concrète dans le cadre d'une ordonnance. A l'heure actuelle, la loi n'impose pas aux entreprises ferroviaires de participer aux frais de mise à disposition.

Les cantons disposeront ainsi de moyens pour financer sur le long terme la maîtrise des sinistres touchant l'infrastructure ferroviaire. Ces fonds leur donneront en outre la possibilité de se doter de moyens d'intervention spécialement adaptés aux chemins de fer.

Les parties prenantes ont élaboré une proposition de marche à suivre et ont consigné dans un rapport les résultats adoptés par consensus. Cette marche à suivre servira de base à l'élaboration de conventions de prestations entre les cantons et les gestionnaires d'infrastructure. Il va de soi que les conventions reposant sur ces principes devront être adaptées, d'entente entre les parties en présence, aux spécificités de chaque région et de chaque installation ferroviaire.

Le Conseil fédéral n'entend pas édicter ici de prescriptions détaillées applicables de manière globale. La définition de principes doit plutôt servir à simplifier les négociations entre les gestionnaires d'infrastructure et les cantons. Du point de vue matériel, les tactiques d'intervention déjà en place, y c. la collaboration des différents services de protection, ne sont pas remises en question. Les responsabilités fondamentales des gestionnaires d'infrastructure et des cantons en matière de maîtrise des événements restent inchangées.

La marche à suivre concernant les conventions préexistantes sera réglée au niveau de l'ordonnance.

1.3.4.4 Motivation et évaluation de la solution proposée

Les participants ont élaboré en commun la solution au problème des frais de mise à disposition des services de protection. Comparés aux sommes des subventions injectées dans les transports publics, les montants dont il est question ici ne sont pas importants. Mais ils sont loin d'être négligeables du point de vue des services de protection. La solution proposée est assez simple, acceptée par tous les participants et peut être mise en œuvre rapidement.

1.3.4.5 Harmonisation des tâches et des finances

En Suisse, l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure devront fournir une contribution totale de 3 millions de francs par an aux frais de mise à disposition des services de protection pour un réseau d'environ 5200 km. Les coûts par gestionnaire s'échelonnent – selon la longueur des lignes (réseau propre) et le risque – de quelques centaines de francs à environ 2,2 millions de francs par an. Les critères à utiliser pour apprécier le risque sont le volume du trafic (voyageurs, marchandises), les risques inhérents au transport de marchandises dangereuses, les tunnels et les dangers naturels.

Les cantons percevront ainsi des contributions allant de 3000 à 500 000 francs par an – en fonction là aussi des risques et de la longueur du réseau se trouvant sur leur territoire. Le financement devrait être assuré grâce aux indemnités d'infrastructure.

Le Conseil fédéral attend de la nouvelle réglementation qu'elle élimine un point litigieux existant depuis de nombreuses années et qu'elle permette ainsi d'accélérer la réalisation de projets. Les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire seront en effet moins sujets aux pressions des cantons qui veulent leur faire conclure des conventions spécifiques à certains projets afin de leur faire supporter les frais de mise à disposition. Les économies qui pourront être enregistrées grâce à la réalisation plus rapide des projets ne sont toutefois pas chiffrables.

1.3.5 **Autres adaptations dans le cadre des réformes des chemins de fer**

La présente réforme vise également à clore des lacunes de réglementation et à améliorer certains points dans les domaines suivants.

Domaine	Mesure	Article de loi
1. Accès au réseau	Reprise de la directive CE sur la sécurité	LCdF art. 5 et 8a–8f (<i>nouveaux</i>)
2. Obligation de fourniture des données en vue de la statistique des transports	Précision grâce à la notion de statistique des transports	LCdF art. 16 et LTV art. 53
3. Transport régional de voyageurs	Plafond des dépenses pluriannuel	LTV art. 30a (<i>nouveau</i>)
4. Voyageurs sans titre de transport valable	Dispositions pénales	LTV art. 57 et 60
5. Octroi de l'accès au réseau	Réglementation claire de la commande de sillons par des tiers	LCdF art. 9a
6. Egalité pour les handicapés	CFF soumis au régime de la concession aussi pour leur infrastructure et renvoi à la LICa	Toute la LHand et art. 9, al. 3, let. c, ch. 6, LHand
7. Obligations du détenteur de véhicules	Disposition transférée de la LTM à la LCdF	LTM art. 8 LCdF art. 17a et 17b
8. Incapacité de conduire (navigation intérieure)	Détermination des valeurs limite d'alcoolémie	LNI art. 20 et 22a–b, 41a–b
9. Activités déterminantes pour la sécurité	Dispositions pénales	LICa art. 18a et 25, al. 1 et 2

Les modifications essentielles font l'objet d'une brève explication ci-après.

1.3.5.1 Reprise de la directive CE sur la sécurité des chemins de fer

Désormais, les gestionnaires d'infrastructure devront disposer d'un agrément de sécurité et les entreprises de transport ferroviaire d'une autorisation d'accès au réseau, même si elles circulent sur leur propre réseau; ainsi, les exigences de la directive UE sur la sécurité des chemins de fer (directive 2004/49/CE¹³) seront mises en œuvre.

1.3.5.2 Plafond de dépenses pluriannuel pour le transport régional de voyageurs

Les conventions d'offre pluriannuelles introduites avec le message complémentaire sur la réforme des chemins de fer ²¹⁴ pourraient être pilotées à l'aide d'un plafond de dépenses quadriennal.

1.3.5.3 Dispositions pénales de la LTV

La modification proposée a pour but de clore deux lacunes de punissabilité survenues au moment de l'entrée en vigueur de la LTV¹⁵. Il s'agit de régler plus clairement les voyages sans titre de transport valable. Par ailleurs, le Conseil fédéral pourra déclarer que des comportements qui désavantagent les autres voyageurs ou les entreprises de transport constituent des infractions, comme p. ex. une conduite inconvenante ou des contraventions aux prescriptions d'utilisation et de comportement. Les infractions poursuivies par l'OFT sont considérées comme des délits poursuivis sur plainte.

1.3.5.4 Commande de sillons par des tiers

En trafic marchandises, les utilisateurs du réseau sont souvent uniquement des tractionnaires mandatés par un tiers. Cela signifie qu'ils n'achèment pas des trains qu'ils ont assemblés eux-mêmes et qu'ils n'en portent dès lors pas la responsabilité au niveau du marché. Il est évident que l'entreprise de transport de marchandises responsable souhaite décider autant que possible elle-même quand et où ses trains circulent; elle a donc intérêt à commander des sillons par ses propres moyens. L'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'accès au réseau (OARF)¹⁶ le permet déjà, mais il manquait une réglementation à l'échelon législatif.

¹³ Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire) JO L 164 du 30.4.2004, p. 44; modifié en dernier lieu par la directive 2009/149/CE de la Commission du 27 novembre 2009, JO L 313 du 28.11.2009, p. 65.

¹⁴ FF 2007 2517

¹⁵ RS 745.1

¹⁶ RS 742.122

Les commandes de sillons par des tiers permettent une meilleure planification aux entreprises de transport de marchandises qui n'acheminent pas leurs trains elles-mêmes, ce qui renforce leur position par rapport à la concurrence. En fin de compte, cela profite au transfert. Le présent message vise donc à rendre possible la commande de sillons par des tiers. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif¹⁷ contient également la possibilité de commander de sillons par des tiers.

Il y a donc lieu de compléter l'art. 9 LCdF. Simultanément, le commerce de sillons est interdit, en accord avec la directive 2001/14/CE, tel que cela a été demandé dans le cadre de la consultation relative au présent message.

1.3.5.5 Loi sur la navigation intérieure (art. 20, 22a–b, 41–41b LNI)

Au cours des dernières années, les cantons ont demandé à la Confédération de déterminer clairement la notion d'état d'ébriété et de fixer des valeurs-limite d'alcoolémie claires pour la conduite de bateaux. La loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI)¹⁸ interdit déjà la conduite de bateaux en état d'ébriété, mais la limite à partir de laquelle on considère qu'une personne est en état d'ébriété n'a pas été définie jusqu'ici. De plus, la LNI ne contient pas de dispositions quant à la procédure applicable pour constater ledit état (alcootest même en l'absence de soupçons).

A notre connaissance, les services cantonaux de navigation appliquent actuellement en partie par analogie les valeurs-limite en vigueur pour la circulation routière. Des différences en matière de pratique dans la procédure pénale et administrative sont dès lors inévitables. Dès lors, l'effet préventif contre l'alcool à la barre d'un bateau n'est pas optimal.

La LNI investit désormais le Conseil fédéral du pouvoir de définir à partir de quelle alcoolémie on parle d'état d'ébriété. Il lui incombe également de fixer une alcoolémie qualifiée à partir de laquelle les sanctions sont plus dures.

Pour la navigation à titre professionnel, il s'agit de fixer des valeurs-limite d'alcoolémie plus basses que dans le domaine de la navigation de plaisance, voire interdire la consommation d'alcool, et ce pour les personnes qui conduisent, participent à la conduite ou exercent un service nautique à bord des bateaux.

Simultanément, les bases légales sont créées permettant un alcootest même en l'absence de soupçon.

Par analogie à la réglementation de la circulation routière, il incombe au Conseil fédéral de fixer également des valeurs-limite relatives à la consommation de substances qui diminuent la capacité de conduire (stupéfiants et médicaments).

En complément aux valeurs-limite précitées, les dispositions pénales et les mesures administratives font l'objet d'une différenciation plus poussée et d'une adaptation.

¹⁷ Règlement (UE) n° 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif, JO L 276 du 20.10.2010, p. 22.

¹⁸ RS 747.201

1.3.5.6 Dispositions pénales de la LICa

Dans le domaine des installations de transport à câbles, les prescriptions édictées ont pour but que seul le personnel en état d'assurer le service exerce les tâches déterminantes pour la sécurité. L'exercice d'activités déterminantes pour la sécurité en état d'incapacité d'assurer le service, notamment sous l'influence de l'alcool ou de la drogue, est punissable. Ces dispositions sont désormais encore plus précises (art. 18a LICa). Par ailleurs, on fait la distinction entre des délits commis intentionnellement ou par négligence (art. 25, al. 1 et 2, LICa).

1.4 Procédure de consultation

Le 17 juin 2009, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de lancer la consultation relative à la deuxième étape de la réforme des chemins de fer 2. Cette consultation a duré du 3 juillet 2009 au 16 octobre 2009. Ont été invités à y participer les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations économiques et organisations actives au niveau national, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne ainsi que les autres milieux intéressés. Au total, 75 réponses ont été rendues.

1.4.1 Résultat de la consultation sur les différents éléments du présent message

Echo positif quant à la deuxième étape de la réforme des chemins de fer 2

Le projet mis en consultation et les thèmes qu'il traite (accès non discriminatoire au réseau, interopérabilité du réseau ferroviaire européen, mises au concours dans le transport de voyageurs et financement des frais de mise à disposition des services de protection) a trouvé une large approbation des milieux consultés en ce qui concerne les objectifs et les grandes lignes du contenu. La réforme des chemins de fer est considérée comme un processus nécessaire à l'augmentation de l'efficacité.

Extension des tronçons interopérables à l'ensemble du réseau ferroviaire à voie normale

De nombreux milieux consultés souhaitent que les tronçons interopérables soient étendus à tout le réseau à voie normale, étant donné que des standards uniformes sont plus praticables et que la démarche prévue (mise en œuvre d'office des STI lors de nouvelles constructions, équipements et renouvellements) n'entraîne pas d'investissement important. L'exception des chemins de fer à voie étroite est approuvée.

Création d'un organisme étatique d'évaluation de la conformité subsidiairement aux organismes privés

La solution proposée, à savoir le fait que l'attestation de la conformité d'un produit relève d'organismes d'évaluation privés, tout en créant la base légale d'un organisme étatique d'évaluation de la conformité, est approuvée. Un tel organisme étatique doit revêtir un caractère subsidiaire. Il ne sera donc créé que si le marché n'offre pas assez d'organismes privés d'évaluation de la conformité.

Permettre la commande de sillons aux entreprises non-ferroviaires

La majorité des milieux consultés approuve la commande de sillons par des tiers. A condition toutefois que le blocage et le commerce de sillons ne soit pas possible.

Approbation du nouveau système de mise au concours dans le secteur des bus

La majorité se prononce en faveur de la nouvelle solution selon laquelle les commanditaires dans le secteur des bus doivent décider, une fois la concession expirée, s'ils veulent mettre au concours une offre indemnisée ou si l'offre est soumise à la procédure de commande biennale traditionnelle. De plus, la grande majorité considère qu'il est judicieux de réglementer l'adjudication et l'octroi ou le renouvellement de la concession dans une seule et même décision.

Pas de mise au concours obligatoire en trafic ferroviaire de voyageurs

Contrairement au secteur des bus, le projet mis en consultation ne prévoyait pas l'obligation de mise au concours dans le trafic ferroviaire de voyageurs. Les mises au concours sont cependant possibles en principe. Les réponses données lors de la consultation divergent, mais elles soutiennent en principe la proposition. Cela parce que quelques milieux consultés ont exigé que les mises au concours soient également obligatoires en trafic ferroviaire de voyageurs. A l'opposé, d'autres milieux consultés ont demandé que les mises au concours soient uniquement obligatoires dans le secteur des bus.

Approbation de la participation des gestionnaires d'infrastructure aux frais de mise à disposition des services de protection

La majorité des milieux consultés approuve expressément la conclusion de conventions de prestations entre les gestionnaires d'infrastructure et les cantons, la méthode de répartition des moyens financiers en fonction de la longueur des tronçons et des risques inhérents ainsi que les critères d'évaluation des risques.

1.4.2 Suite des opérations prévues par le Conseil fédéral

La consultation relative à la deuxième étape de la réforme des chemins de fer 2 abordait aussi l'accès non discriminatoire au réseau et, plus particulièrement, l'élaboration d'un service d'attribution des sillons. La solution proposée a rencontré un écho positif. Cependant, des pourparlers avec les services spécialisés de la Commission UE ont montré que le modèle de service indépendant d'attribution des sillons, tel qu'il a été mis en consultation, ne répondait pas aux directives européennes.

Message séparé concernant le service d'attribution des sillons

Dans ce contexte, mais aussi dans le but de tirer au clair la future forme du paysage de l'infrastructure ferroviaire, le Conseil fédéral a décidé, le 11 juin 2010, d'examiner différents modèles d'accès non discriminatoire au réseau, en particulier du service d'attribution des sillons. Le DETEC a été chargé d'examiner en profondeur plusieurs modèles en tenant compte de l'évolution en UE et de présenter leurs avantages et inconvénients dans un message séparé. Le DETEC mettra sur pied un groupe de travail *ad hoc*.

La reprise des paquets ferroviaires de l'UE reste à l'ordre du jour

Cet objectif requiert entre autres l'attribution indépendante et non discriminatoire des sillons. Cela étant, il faut tenir compte du fait que l'UE, de son côté, révisé les directives et règlements concernés («recast»). Il faudra intégrer les résultats de cette révision dans le message séparé.

Avec la deuxième étape de la réforme des chemins de fer 2, le Conseil fédéral a pour but de mettre en œuvre les éléments incontestés des paquets ferroviaires européens 1 et 2 (notamment la directive sur l'interopérabilité et la directive CE sur la sécurité des chemins de fer) ainsi que de régler les mises au concours en trafic régional de voyageurs et le financement des frais de mise à disposition des services de protection.

1.5 Comparaison juridique et rapport avec le droit européen

Depuis quelques années, le droit suisse et le droit européen divergent en ce qui concerne les transports publics et le trafic marchandises ferroviaire. Tandis que l'UE progresse dans ses projets de libéralisation, la Suisse ne parvient pas à garder le pas.

Le présent message reprend uniquement une partie des paquets ferroviaires de l'UE (notamment la directive sur l'interopérabilité et la directive CE sur la sécurité des chemins de fer). Le thème de l'accès non discriminatoire au réseau, plus précisément l'élaboration du service d'attribution des sillons, fera l'objet d'un message séparé. Ce cadre permettra aussi de mettre en œuvre les étapes visant à renforcer la CACF.

La réglementation européenne des mises au concours en transport de voyageurs ne va pas plus loin que la réglementation suisse. Le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route¹⁹ ne prévoit pas de mise au concours obligatoire en trafic ferroviaire de voyageurs. Les autorités compétentes peuvent dès lors adjudger directement des mandats de prestations de services publics en trafic ferroviaire – à l'exception des modes de transport sur rails tels que les métros et les tramways –, dans la mesure où le droit national ne l'interdit pas.

1^{er} paquet ferroviaire UE: renforcer l'accès au réseau et la non-discrimination

En 2001, l'UE a décidé, avec le 1^{er} paquet ferroviaire, d'importants compléments à la directive initiale 91/440/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires²⁰. Cette directive fait partie intégrante de l'annexe 1 à l'accord sur les transports terrestres qui reconnaît l'équivalence des normes juridiques suisses et européennes dans ce domaine. Le premier paquet ferroviaire est entré en vigueur dans l'UE le 15 mars 2003. Les trois directives de l'UE (*directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires*²¹, *directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant*

¹⁹ JO L 315 du 3.12.2007, p. 1.

²⁰ JO L 237 du 24.8.1991, p. 25.

²¹ JO L 75 du 15.3.2001, p. 1.

*les licences des entreprises ferroviaires*²² et *directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité*²³) prévoient notamment ce qui suit:

- Dans le fret ferroviaire, l'accès au marché, notamment au réseau, est étendu.
- Afin de garantir la non-discrimination, l'UE demande que les sillons soient attribués par un service qui ne fournisse pas de prestations de transport ferroviaire et qui soit indépendant des entreprises ferroviaires du point de vue juridique, organisationnel et décisionnel.
- Les réglementations de l'accès au réseau, l'admission des entreprises et la fixation des prix des sillons font l'objet de nombreuses précisions détaillées.

Directives sur l'interopérabilité

La question de l'interopérabilité est traitée dans la directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse²⁴ et dans la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel²⁵. Un accent important est mis sur la mise en œuvre progressive de l'interopérabilité dans tous les pays. Celle-ci n'est plus, comme au début, limitée aux réseaux à grande vitesse, mais concerne aussi l'exploitation ferroviaire conventionnelle. Pour la Suisse, en principe seule la seconde directive est importante, puisqu'elle ne dispose pas de lignes à grande vitesse proprement dites. Même sur le nouveau tronçon Mattstetten – Rothrist, des trains marchandises circulent (la nuit).

2^e paquet ferroviaire UE: développement du 1^{er} paquet ferroviaire UE et des directives sur l'interopérabilité

L'UE a l'intention d'accélérer l'édification d'un espace ferroviaire européen global et a mis en vigueur le deuxième paquet ferroviaire UE le 30 avril 2004. C'est la suite logique du premier paquet. Il s'agit en l'occurrence notamment de l'amélioration de la sécurité et de l'interopérabilité ainsi que de l'accélération de l'ouverture du marché au trafic marchandises par rail. L'ouverture du marché du trafic marchandises transfrontalier a eu lieu dès 2006, l'introduction du cabotage en janvier 2007. Dans le détail, les textes normatifs du deuxième paquet ferroviaire UE ont les contenus suivants:

- *Directive 2004/49/CE du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire)*²⁶.

²² JO L 75 du 15.3.2001, p. 26.

²³ JO L 75 du 15.3.2001, p. 29; modifié par la directive 2007/58/CE, JO L 315 du 3.12.2007, p. 44).

²⁴ JO L 235 du 17.9.1996, p. 6.

²⁵ JO L 110 du 20.4.2001, p. 1.

²⁶ JO L 164 du 30.4.2004, p. 44.

Cette directive régit les responsabilités et la répartition des tâches concernant la sécurité des chemins de fer communautaires. Dorénavant, un agrément de sécurité valable pour toute la communauté sera exigé pour l'exploitation de l'infrastructure.

- *Directive 2004/50/CE du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 96/48/CE du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel*²⁷

Avec cette directive, la directive 96/48/CE (grande vitesse) sera pour l'essentiel adaptée à la systématique de la directive plus actuelle 2001/16/CE (exploitation ferroviaire conventionnelle). Le champ d'application est à présent élargi progressivement à tout le système ferroviaire conventionnel.

- *Directive 2004/51/CE du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires*²⁸

Grâce à la directive modifiée, les entreprises ferroviaires bénéficient depuis le 1^{er} janvier 2006, à des conditions appropriées, d'un accès à toute l'infrastructure ferroviaire de la Communauté pour transporter des marchandises. Depuis le 1^{er} janvier 2007, elles ont accès, pour toutes les catégories de service de fret, à l'infrastructure de tous les États membres, ce qui signifie que le cabotage national sera également possible.

- *Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne (règlement instituant une Agence)*²⁹

Le règlement précité comprend les normes applicables à la création d'une Agence ferroviaire européenne (AFE). Celle-ci coordonne depuis avril 2006 les aspects de sécurité et d'interopérabilité du système ferroviaire européen. Sur mandat de la Commission UE, elle élabore les prescriptions techniques nécessaires à la sécurité et à l'interopérabilité (notamment les STI) et vérifie la compatibilité des prescriptions nationales avec les prescriptions européennes techniques en matière de sécurité et d'interopérabilité.

²⁷ JO L 164 du 30.4.2004, p. 114.

²⁸ JO L 164 du 30.4.2004, p. 164.

²⁹ JO L 164 du 30.4.2004, p. 1.

Le 3^e paquet ferroviaire de l'UE: renforcer les droits des voyageurs, ouvrir le trafic de voyageurs transfrontalier, aligner les prescriptions pour les conducteurs de locomotive

Le 23 octobre 2007, l'UE a déjà décidé le 3^e paquet ferroviaire. Il consiste en deux directives et en un règlement, qui prévoient notamment ce qui suit:

- *Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires*³⁰

Les droits des voyageurs du trafic ferroviaire seront améliorés. Des prescriptions régiront la vente de titres de transport et les informations à mettre à disposition ainsi que la responsabilité des entreprises ferroviaires en matière d'assurance obligatoire vis-à-vis des voyageurs et de leurs bagages. De plus, des indemnités minimales seront fixées pour les retards et les trains annulés. Les réglementations relatives aux droits des voyageurs entreront en vigueur dans la CE en décembre 2009.

- *Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire*³¹

Le marché du trafic ferroviaire transfrontalier de voyageurs sera ouvert à la concurrence à partir de 2010. Dans un premier temps, le cabotage ne sera possible que dans le trafic transfrontalier, c.-à-d. pour les services de transports transfrontaliers dont le but principal est le transport de voyageurs entre des gares de divers pays-membres. Les détails du droit d'accès sont précisés dans cette directive. Une procédure est créée, qui permet de restreindre l'accès au marché. De plus, le droit de cabotage pour les services de trafic de voyageurs mis au concours peut être limité pendant 15 ans par un contrat de concession avec des droits exclusifs.

- *Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté*³²

Il est prévu d'introduire un permis européen, uniforme, de conducteur de locomotive. Les conditions à remplir et la procédure de certification sont clairement définies. Ainsi, les conducteurs de locomotive ne devront plus changer à la frontière. Les prescriptions seront mises en œuvre progressivement.

Autres prescriptions UE d'interopérabilité et sur le trafic de voyageurs

Promulgué le même jour, le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007, relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil³³, qui servira notamment à harmoniser la procédure de fixation des indemnités afin d'éviter la discrimination dans un marché de plus en

³⁰ JO L 315 du 3.12.2007, p. 14.

³¹ JO L 315 du 3.12.2007, p. 44.

³² JO L 315 du 3.12.2007, p. 51.

³³ JO L 315 du 3.12.2007, p. 1.

plus ouvert, est étroitement lié au 3^e paquet ferroviaire. Le règlement (CE) n° 1370/2007 est entré en vigueur le 3 décembre 2009.

La directive 2004/50/CE a déjà introduit le 2^e paquet ferroviaire CE en modifiant les directives 96/48/CE (grande vitesse) et 2001/16/CE (exploitation conventionnelle). La nouvelle directive 2008/57/CE³⁴, pour des raisons de clarté et de simplification, en constitue une nouvelle version, qui réunit les directives préexistantes en un seul texte et intègre d'autres développements. Elle régit notamment la reconnaissance réciproque d'autorisations d'exploiter.

Le tableau suivant présente encore une fois une vue d'ensemble des divers développements du droit communautaire et l'état d'avancement de la mise en œuvre en Suisse.

Tableau

Vue d'ensemble des développements du droit communautaire et de leur adaptation en Suisse

Développement du droit CE	Contenus	Adaptation en Suisse
Dir. 91/440/CE	<ul style="list-style-type: none"> – Transformation des chemins de fer nationaux en entreprises indépendantes. – Concurrence sur le réseau ferré, surtout en trafic marchandises. 	Réforme des chemins de fer 1 – 1999: <ul style="list-style-type: none"> – Transformation des chemins de fer nationaux en entreprises indépendantes, – Séparation comptable et organisationnelle entre infrastructure et trafic, – Accès au réseau, – Extension du principe de la commande à toutes les indemnités et – Libéralisation du trafic marchandises.
1 ^{er} paquet ferroviaire UE 2001	<ul style="list-style-type: none"> – L'accès au marché du trafic marchandises est élargi. – Un service d'attribution des sillons, indépendant sur les plans juridique et de l'organisation, est établi. – Les réglementations relatives à l'accès au réseau, à l'admission des entreprises et à la fixation du prix du sillon sont précisées sur de nombreux détails. 	<ul style="list-style-type: none"> – Adaptation envisagée, mais encore à définir
Directives sur l'interopérabilité 96/48/CE et 2001/16/CE; modifiées par la dir. 2004/16/CE (refonte: dir. 2008/57/CE)	<ul style="list-style-type: none"> – Mise en œuvre progressive de l'interopérabilité dans tous les pays. 	<ul style="list-style-type: none"> – Adaptation avec le présent texte (deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2)

³⁴ Directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté (refonte), JO L 191 du 18.7.2008, p. 1

Développement du droit CE	Contenus	Adaptation en Suisse
2 ^e paquet ferroviaire UE 2004	<ul style="list-style-type: none"> – Réglementations des responsabilités et de la répartition des tâches concernant la sécurité dans l'espace ferroviaire européen. – Adaptation de la directive 96/48/CE (grande vitesse) à la systématique de la directive plus récente 2001/16/CE (exploitation ferroviaire conventionnelle). – Ouverture du trafic marchandises transfrontalier et, à partir du 1^{er} janvier 2007, accès des entreprises ferroviaires à l'infrastructure pour tous les types de service de fret ferroviaire. – Prescriptions de mise en place de l'Agence ferroviaire européenne (AFE) 	– Adaptation envisagée, mais encore à définir
3 ^e paquet ferroviaire UE 2007	<ul style="list-style-type: none"> – Amélioration des droits et des obligations des voyageurs dans le trafic ferroviaire. – Commercialisation du trafic ferroviaire (trafic transfrontalier de voyageurs). – Certification uniformisée des conducteurs de véhicules moteurs. 	– Adaptation à l'examen, dès que possible

Procédure d'harmonisation de la législation suisse des transports avec celle de la CE

En concluant des accords bilatéraux avec l'UE, la Suisse s'est engagée à développer l'interopérabilité des réseaux dans le domaine du trafic ferroviaire et à fournir des services de transport ferroviaire compétitifs dans le cadre d'une politique des transports concertée. Il peut en résulter pour la Suisse un besoin d'harmonisation avec le droit communautaire. Aux termes de l'art. 52 de l'accord sur les transports terrestres³⁵, la procédure d'évolution du droit se présente comme suit:

- Dès qu'une partie contractante a élaboré de nouvelles prescriptions juridiques dans un domaine auquel s'applique cet accord, elle demande par voie informelle la prise de position de l'autre partie contractante.
- Si une modification des prescriptions juridiques est adoptée, elle est communiquée à l'autre partie contractante. Sur demande de l'une des parties, le Comité des transports terrestres Communauté/Suisse (Comité mixte) procède à un échange d'opinions sur les répercussions des modifications. (Le Comité mixte se compose de représentants des parties contractantes (UE, Suisse) et il est responsable de la gestion et de l'application régulière de l'accord sur les transports terrestres.)
- Le Comité mixte peut constater la compatibilité des dispositions avec l'accord. Si le nouveau droit est considéré comme une modification par rap-

³⁵ RS 0.740.72

port à l'accord, il faut soit adapter les annexes aux nouvelles dispositions légales soit renégocier l'accord lui-même, ce qui n'est pas dans l'intérêt de la Suisse. En troisième possibilité, on peut décider d'autres mesures qui garantissent le fonctionnement réglementaire de l'accord.

En cas de violations de l'accord ou lorsqu'une décision du Comité mixte n'est pas exécutée, la partie lésée peut prendre des mesures pour remédier aux inconvénients qu'elle a subis après délibération au Comité mixte.

1.6 Mise en œuvre

Lors des travaux de mise en œuvre, les ordonnances suivantes doivent notamment être adaptées:

- ordonnance sur les chemins de fer (OCF) et ses dispositions d'exécution y afférentes (DE-OCF),
- ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire (OARF) et ses dispositions d'exécution (DE-OARF),
- ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV)
- ordonnance sur les émoluments de l'OFT (OseOFT)

La promulgation d'une nouvelle ordonnance peut s'imposer dans des cas particuliers.

1.7 Classement des interventions parlementaires

Le présent projet satisfait à la demande formulée dans le postulat suivant:

1998 P 98.3531 Transfert des tâches relevant des prérogatives de la puissance publique des CFF à des tiers (commission des transports et des télécommunications CN 98.047)

Le Conseil fédéral propose donc de classer ce postulat, son objectif étant rempli.

2 Commentaires sur les modifications de lois

2.1 Loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand)³⁶

Suppression d'une expression

Avec le message complémentaire sur la réforme des chemins de fer ²³⁷, les CFF sont eux aussi soumis à l'obligation d'obtenir une concession pour leur infrastructure et donc assimilés aux «entreprises concessionnaires». L'expression «CFF» est donc supprimée et le texte adapté en conséquence.

³⁶ RS 151.3

³⁷ FF 2007 2517

Art. 9, al. 3, let. c, ch 6

La LICa³⁸ et les ordonnances y afférentes ont rendu sans objet l'ordonnance du 10 mars 1986 sur les installations de transport à câbles³⁹ qui a donc été abrogée. Matériellement, l'art. 9 LICa correspond à l'art. 27 de l'ordonnance abrogée sur les installations à câbles de 1986.

2.2 Loi sur le tribunal fédéral (LTF)⁴⁰

Le catalogue d'exceptions de l'art. 83 LTF est complété par les décisions que l'OFT promulgue en se fondant sur le nouvel art. 32*i* LTV.

Les décisions d'adjudication dans le domaine des transports publics suivent une procédure spéciale qui justifie une réglementation spéciale de la procédure de recours. C'est ainsi par exemple que la décision d'adjudication de première instance est toujours élaborée en commun par l'OFT et le canton concerné, ce qui fait que ces décisions atteignent un haut degré de qualité. Cela justifie que le Tribunal administratif fédéral prononce les décisions définitives en matière de recours. Cette solution correspond aussi à l'arrêt du Conseil fédéral du 17 juin 2009 sur les marchés publics, décision qui chargeait entre autres le DETEC de prévoir, dans le cadre d'une révision partielle de la LMP, que le Tribunal administratif fédéral décide en dernière instance en matière d'acquisitions d'importance nationale.

2.3 Loi sur les chemins de fer (LCdF)⁴¹

Art. 1 Objet et champ d'application

La LCdF régit la construction et l'exploitation des chemins de fer. La définition du chemin de fer est modifiée et clarifiée à l'al. 2. Le terme de transports y est pris dans un sens large. La loi ne s'applique pas seulement aux entreprises ferroviaires, elle comporte des dispositions qui doivent aussi s'appliquer vis-à-vis de tiers. Deux exemples: la mise sur le marché d'un constituant d'interopérabilité défectueux doit pouvoir être interdite à quiconque au moyen d'une décision de portée générale (art. 23*i*, al. 4). De même, l'autorité de surveillance doit avoir la possibilité de prendre des mesures de surveillance là où elles sont le plus efficaces. C'est pourquoi il se peut qu'il soit indiqué de contrôler le fabricant, l'importateur ou le commerçant d'un produit défectueux, le détenteur d'un véhicule ferroviaire ou un atelier de maintenance et pas seulement l'entreprise ferroviaire qui déplace les véhicules où pourrait être monté le produit défectueux. L'ancien critère de délimitation («guidé par des voies») est abandonné, car il est devenu trop étroit au vu des développements techniques. En cas de doute, le Conseil fédéral doit pouvoir décider si une installation est assujettie ou non à la LCdF.

³⁸ RS 743.01

³⁹ RO 1986 632, 1991 1476, 1994 1233, 1997 1008, 1999 704 754, 2000 2103 2538, 2005 4957

⁴⁰ RS 173.110

⁴¹ RS 742.101

Art. 2 Entreprises ferroviaires

La disposition définit les deux formes d'entreprise ferroviaire, à savoir les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises de transport ferroviaire.

Chapitre 2 Entreprises ferroviaires
Section 1 Gestionnaires de l'infrastructure

Art. 5, al. 4

L'introduction d'un agrément de sécurité compatible avec le droit UE est fixée à l'art. 5, al. 4, les détails sont réglés aux art. 8a et 8b. En concordance avec le droit européen, le Conseil fédéral est investi de la compétence de prévoir des exceptions pour des entreprises actives sur le plan régional. Ces exceptions entreront en ligne de compte, notamment pour les chemins de fer à voie étroite.

Art. 8a (nouveau) Octroi et renouvellement de l'agrément de sécurité

L'agrément de sécurité, qu'il est nécessaire d'introduire pour mettre en œuvre la directive CE sur la sécurité des chemins de fer, est octroyé par l'Etat où se trouve l'infrastructure. Il doit être renouvelé tous les cinq ans conformément aux prescriptions de ladite directive. L'essentiel de son contenu porte sur l'examen du système de gestion de la sécurité du gestionnaire de l'infrastructure.

L'OFT doit donc établir de nouveaux agréments de sécurité pour les gestionnaires de l'infrastructure.

Art. 8b (nouveau) Révocation (de l'agrément de sécurité)

Lorsqu'une entreprise ne satisfait plus aux exigences, l'agrément de sécurité peut être révoqué. Cela signifie en pratique que l'entreprise est contrainte de céder la concession à une autre entreprise.

Section 2 Entreprises de transport ferroviaire

Art. 8c (nouveau) Autorisation d'accès au réseau et certificat de sécurité

Jusqu'ici, les entreprises de chemin de fer étaient autorisées à transporter des voyageurs et des marchandises sur leur propre infrastructure sans avoir besoin d'une autorisation d'accès au réseau. Le procès-verbal des débats sur la réforme des chemins de fer 1 avait déjà mentionné qu'il n'était pas tolérable que les exigences pour les courses sur l'infrastructure propre soient moins sévères que sur une infrastructure tierce. Désormais, même pour les courses sur l'infrastructure propre, il faut une approbation d'entreprise de transport ferroviaire (autorisation d'accès au réseau) et un certificat de sécurité. Ceci est également nécessaire pour reprendre dans le droit suisse la directive de l'UE 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer communautaires.

Art. 8d (nouveau) Octroi et renouvellement de l'autorisation d'accès au réseau

Les conditions d'octroi de l'autorisation correspondent dans une très large mesure à l'art. 9 LCdF en vigueur ainsi qu'aux prescriptions des directives 95/18/CE (telle que modifiée par la directive 2001/13/CE) et 2004/49/CE.

Désormais, toutes les entreprises de transport ferroviaire doivent obtenir une autorisation d'accès au réseau, même si elles ne circulent que sur leur propre réseau. Les éléments essentiels de l'ancien art. 9 se trouvent à présent dans le nouvel art. 8d.

Les dispositions de l'art. 8d sont appliquées aujourd'hui principalement lorsqu'une entreprise demande une autorisation d'accès au réseau pour effectuer des courses sur l'infrastructure d'autres chemins de fer (cf. aussi OARF; RS 742.122). Ces dispositions ont fait leurs preuves.

Vu l'accord sur les transports terrestres, la Suisse et les pays de l'UE reconnaissent réciproquement les autorisations d'accès au réseau.

Art. 8e (nouveau) Octroi et renouvellement du certificat de sécurité

Le certificat de sécurité atteste l'acceptation du système de sécurité de l'entreprise de transport ferroviaire et celle des mesures que cette dernière a prises pour garantir la sécurité de l'exploitation de ses lignes. La première acceptation sera valable pour toute l'Europe comme l'autorisation d'accès au réseau. La deuxième est en revanche un agrément purement national, puisqu'elle valide l'autorisation des mesures spécifiques aux lignes.

Par conséquent, l'OFT devra désormais octroyer une admission aux systèmes de gestion de la sécurité de toutes les entreprises de transport ferroviaire qui opèrent sur le plan suprarégional.

Art. 8f (nouveau) Révocation (de l'autorisation d'accès au réseau et du certificat de sécurité)

Lorsqu'une entreprise ne satisfait plus aux exigences, il faut révoquer le certificat de sécurité et éventuellement l'autorisation d'accès au réseau.

Art. 9a, al. 1, 4, 5 (nouveau) et 6 (nouveau)

Le droit communautaire (art. 13, al. 1, directive 2001/14/CE) interdit le commerce de sillons. Cette interdiction est transposée dans le droit suisse. Le transfert de sillons est cependant admis lorsqu'une (autre) entreprise de transport ferroviaire est chargée d'effectuer un transport précis.

Art. 16, al. 1, deuxième phrase

Pour préciser l'obligation de fournir des données, une deuxième phrase est ajoutée, qui était déjà contenue dans la version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2009.

Chapitre 4 Planification, construction et exploitation

Section 1 Principes

Art. 17a Répertoire des véhicules admis

Le registre des véhicules admis doit correspondre aux dispositions ad hoc de la directive sur l'interopérabilité (art. 33) ainsi qu'aux prescriptions de la COTIF. Etant donné qu'il n'y est pas prévu d'accès illimité au registre, il faut adapter l'art. 17a suite au projet de législation concernant le trafic marchandises. L'ordonnance devra préciser explicitement quelles parties du registre sont accessibles au public.

Le Conseil fédéral peut décider quels véhicules doivent être marqués et quelles prescriptions sont applicables pour le marquage.

L'obligation d'annoncer qui incombe au détenteur de l'autorisation a pour but que tous les véhicules utilisés aux CFF ou chez une entreprise ferroviaire concessionnaire avec une autorisation conforme à l'art. 83, al. 4, OCF soient déclarés à l'OFT. Si le véhicule passe à un nouveau détenteur, celui-ci est tenu d'annoncer le changement de détenteur.

Le Conseil fédéral peut concrétiser les droits d'accès et statuer sur les éventuelles exigences quant aux demandes.

Art. 17b Maintenance de véhicules

Cette disposition remplace celle de l'art. 8 LTM (cf. ch. 2.4). Elle régit, en accord avec les dispositions de la directive 2008/110/CE⁴² et de la COTIF, les responsabilités en matière de maintenance. La réglementation concerne les possibilités de recours des entreprises de transport ferroviaire, qui restent responsables de la sécurité des trains par rapport à des tiers. Si une entreprise de transport ferroviaire fait l'objet de prétentions suite à un accident, elle peut se retourner contre le service responsable de la maintenance à condition que le dommage soit dû à un entretien insuffisant.

Pour qu'un service soit inscrit au registre en tant que responsable de la maintenance, il faut qu'il ait donné son accord préalablement. S'il s'agit de transférer la responsabilité en matière de maintenance d'un véhicule à un autre service, le changement prend effet uniquement au moment de la modification de l'inscription.

Le Conseil fédéral peut fixer des exigences auxquelles doivent satisfaire les services responsables de la maintenance. La directive 2008/110/EG prévoit dans ce contexte qu'une entreprise ferroviaire, un gestionnaire de l'infrastructure ou un détenteur peut être le service responsable de la maintenance. Le Conseil fédéral peut également prévoir une obligation de certification pour le service de maintenance des wagons, telle qu'elle est introduite par la directive 2008/110/CE. Il peut étendre l'obligation de certification à la maintenance d'autres véhicules et aux usines de maintenance, comme le prévoit le règlement (CE) n° 1335/2008⁴³.

⁴² Directive 2008/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant la directive 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (Directive sur la sécurité des chemins de fer), JO L 345 du 23.12.2008, p. 62.

⁴³ Règlement (CE) n° 1335/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant le règlement (CE) n° 881/2004 instituant une Agence ferroviaire européenne (règlement instituant une Agence), JO L 354 du 31.12.2008, p. 51.

Art. 17c Evaluation des aspects déterminants pour la sécurité

Cette disposition correspond à l'art. 17b en vigueur. Il devient l'art. 17c pour des raisons systématiques.

Section 7a (nouvelle)

Interopérabilité avec le système ferroviaire européen

Art. 23a Principe

Les art. 23a à 23l comprennent les nouvelles dispositions proposées dans le présent message qui s'appliquent, en sus ou à titre dérogatoire, lorsqu'un chemin de fer relève aussi du champ d'application des directives sur l'interopérabilité.

Art. 23b Champ d'application

Toutes les lignes à voie normale sont qualifiées d'interopérables, hormis les exceptions que pourra décider le Conseil fédéral pour que toutes les lignes du réseau ferroviaire suisse ne soient pas obligées de respecter les mêmes exigences (élevées). Au contraire, le niveau d'interopérabilité pourra être fixé spécifiquement. Notamment, pour des raisons de coûts, les restrictions de génie civil (gabarits de tunnel, charges maximales) de lignes préexistantes seront maintenues. En revanche, on appliquera les standards européens lors du perfectionnement des équipements de sécurité et des systèmes de communication.

Il n'existe pas en Suisse de tronçons à grande vitesse au sens de la directive sur l'interopérabilité.

Art. 23c Sous-systèmes

La directive sur l'interopérabilité subdivise le système ferroviaire en sous-systèmes. Elle distingue entre les sous-systèmes structurels (infrastructure, énergie, pilotage/contrôle-commande et signalisation ainsi que véhicules) et les sous-systèmes fonctionnels (services de transports urbains/régulation du trafic, maintenance et applications télématiques pour le transport de voyageurs et de marchandises). Tous les sous-systèmes doivent répondre aux exigences essentielles et aux spécifications techniques qui les concernent. De plus, les sous-systèmes structurels doivent obtenir une autorisation d'exploiter.

A l'heure actuelle en Suisse, une autorisation d'exploiter officielle n'est accordée que pour les véhicules et, partiellement, pour l'infrastructure. Elle deviendra désormais obligatoire pour tous les sous-systèmes structurels, autrement dit – en sus des véhicules et de l'infrastructure – également pour les sous-systèmes structurels Energie et Pilotage/contrôle-commande et signalisation.

La procédure d'octroi d'une autorisation d'exploiter n'est modifiée que dans la mesure où le requérant doit présenter, pour les sous-systèmes et constituants d'interopérabilité utilisés, les déclarations UE de vérification ou de conformité ou bien les déclarations UE d'aptitude à l'emploi. A cet effet, le requérant doit s'adresser en temps utile à un service européen d'évaluation de la conformité habilité à émettre ce type d'attestations.

Le rôle de l'OFT lié à la procédure d'autorisation ne changera pas dans son principe.

L'OFT continuera d'accorder des approbations de plans ainsi que des autorisations d'exploiter. Il continuera également de contrôler le système global en fonction des risques et le respect des autres dispositions fédérales (par ex. protection de l'environnement, protection des eaux, loi sur l'égalité pour les handicapés).

Toutefois, dans le cadre de son activité d'évaluation en fonction des risques, il n'aura plus à évaluer si les constituants d'interopérabilité et les sous-systèmes correspondent effectivement aux conditions requises, puisque cela sera attesté par les documents des organismes notifiés.

Art. 23d Equipement et renouvellement de sous-systèmes

Toute modification d'un sous-système structurel qui en améliore les prestations rend obligatoire une nouvelle autorisation d'exploiter. Si les travaux de rénovation prévus sont importants, mais ne modifient pas les prestations du sous-système, l'OFT décide au cas par cas si une autorisation d'exploiter est requise ou non et dans quelle mesure les STI sont applicables au projet. S'il s'agit de simples travaux de maintenance ou de surveillance de l'état, il n'est pas nécessaire de renouveler l'autorisation d'exploiter.

Art. 23e Constituants d'interopérabilité

Les constituants d'interopérabilité sont des éléments (matériels ou immatériels comme les logiciels) qui sont intégrés à un sous-système ou doivent y être intégrés et dont dépend l'interopérabilité du système ferroviaire. Ils peuvent être mis sur le marché sans autorisation officielle à condition qu'ils satisfassent aux exigences essentielles. Le Conseil fédéral fixera vraisemblablement que les déclarations UE de conformité ou les déclarations d'aptitude à l'emploi et les certificats de sécurité correspondants doivent être présentées pour attester la sécurité. Les services d'évaluation de la conformité attestent la conformité de ces constituants s'ils respectent les directives européennes correspondantes, en particulier les dispositions des STI afférentes.

Art. 23f Compétences

Il est prévu que le Conseil fédéral fixe en tant qu'exigences essentielles les exigences énumérées à l'annexe III de la directive sur l'interopérabilité. Il fixera les STI en tant que dispositions d'exécution technique.

Les STI ne concrétisent pas les exigences essentielles exhaustivement. Au contraire, elles contiennent des points à définir, sur lesquels elles renvoient aux dispositions légales nationales (notamment LCdF, DE-OCF, DE-OIEC) pour combler les lacunes. De plus, l'intégralité des STI ne s'applique pas à chaque mise en exploitation, renouvellement ou modification. Il incombe plutôt à l'autorité de surveillance de décider dans quels cas on peut renoncer à appliquer certaines STI, en se guidant sur les critères de l'art. 9 de la directive sur l'interopérabilité. Pour évaluer si l'application des STI pourrait compromettre la viabilité économique d'un projet, il faudra vérifier si l'application de la spécification est également garantie sur les lignes voisines à l'étranger ou si l'introduction des STI est la solution économiquement correcte même en l'absence de cette certitude.

Les points suivants sont particulièrement importants: la participation au Comité visé à l'art. 21 de la directive 96/48/CE, la collaboration avec l'Agence ferroviaire européenne et avec les groupes de travail chargés d'élaborer de nouvelles STI ou de les réviser. C'est le seul moyen pour la Suisse de communiquer à temps son intérêt pour des solutions qui tiennent compte des spécificités nationales, notamment en ce qui concerne la compatibilité avec les systèmes techniques utilisés aujourd'hui en Suisse.

L'OFT est tenu de participer au développement des STI et aux normes qui les concrétisent au niveau européen, et d'assurer la compatibilité entre ces prescriptions européennes et les prescriptions suisses.

Art. 23g Satisfaction aux exigences essentielles

Les STI ne spécifient pas un sous-système à tous les égards. Elles fixent par exemple le positionnement de la ligne de contact, mais pas les exigences de stabilité du pylône. En l'occurrence, les prescriptions suisses transmises à la Commission Européenne par le Secrétariat d'Etat à l'économie restent applicables. Ici aussi, la conformité du sous-système doit être attestée par un organisme d'évaluation de la conformité.

Art. 23h Mise sur le marché

Afin de garantir la libre circulation des sous-systèmes et des constituants d'interopérabilité, la Suisse ne prescrira notamment pas d'examens qui ont déjà été effectués dans le cadre du contrôle UE ou de la procédure d'établissement de la déclaration UE de conformité ou d'aptitude à l'emploi. Cette réglementation correspond à l'art. 10, al. 2, de la directive sur l'interopérabilité.

Art. 23i Surveillance du marché

La directive sur l'interopérabilité requiert une surveillance du marché de la part des Etats membres. En d'autres termes, les Etats membres vérifient si les constituants d'interopérabilité et les sous-systèmes mis sur le marché ou mis en service sont conformes aux prescriptions. Il convient de contrôler autant que possible les constituants d'interopérabilité et les sous-systèmes dans le cadre de la surveillance du système global, car le danger potentiel des constituants d'interopérabilité et des sous-systèmes ne se manifeste que lorsqu'ils sont utilisés en tant que composants du «système ferroviaire global». Le contrôle *a posteriori* de sous-systèmes dans le cadre de la surveillance visée à l'art. 10 LCdF et dans le cadre de l'octroi ou du renouvellement de l'agrément de sécurité et du certificat de sécurité est effectué en conséquence.

Par ailleurs, afin de transposer la directive sur l'interopérabilité, il faut rendre possible la surveillance des constituants d'interopérabilité avant même leur intégration. Sans cela, il n'existerait aucun contrôle sur les constituants d'interopérabilité intégrés dans des sous-systèmes ayant déjà reçu une autorisation d'exploiter. C'est à cela que sert l'art. 23i.

Art. 23j Evaluation de la conformité

Les services d'évaluation de la conformité doivent soit être accrédités en Suisse et disposer d'une assurance responsabilité civile, soit avoir été nommés par un Etat membre de la Communauté européenne dans le cadre d'un accord avec la Suisse. Cela signifie que la Suisse reconnaîtra les attestations des services européens d'évaluation de la conformité (ou «organismes notifiés») dès lors que la directive sur l'interopérabilité sera intégrée à l'annexe I de l'accord sur les transports terrestres. La preuve de l'assurance responsabilité civile est aussi requise pour les services d'évaluation de la conformité au sein de la Communauté européenne, mais elle doit être contrôlée par l'Etat membre dans lequel est situé le service d'évaluation de la conformité.

Le Conseil fédéral précisera que les services d'évaluation de la conformité doivent se conformer aux critères visés à l'annexe VIII de la directive sur l'interopérabilité. La compétence technique du personnel figure notamment parmi les conditions énoncées. Les services d'évaluation de la conformité doivent être accrédités conformément à l'ordonnance du 17 juin 1996 sur l'accréditation et la désignation⁴⁴. Cela signifie que le service qui postule pour une notification s'est au préalable fait accréditer dans le domaine de spécialité correspondant par le service d'accréditation suisse.

En matière de constituants d'interopérabilité et de sous-systèmes, la décision d'exiger une expertise de sécurité établie par un spécialiste indépendant n'incombera plus à l'OFT, comme c'était le cas jusqu'à présent. Le requérant sera tenu de fournir, pour des aspects devant répondre à des prescriptions techniques européennes, des attestations émises par des services d'évaluation de la conformité, qui attestent du respect desdites prescriptions. Les autorités d'approbation étatiques devront les reconnaître.

Dès que des prescriptions techniques européennes spécifient intégralement un constituant, une homologation de série nationale supplémentaire est superflue.

Art. 23k Service fédéral d'évaluation de la conformité

Cet article donne au Conseil fédéral la possibilité d'instaurer un service gouvernemental d'évaluation de la conformité.

Si un service gouvernemental d'évaluation de la conformité devait être créé, celui-ci devrait satisfaire aux mêmes exigences que tout service privé d'évaluation de la conformité. Seule l'assurance responsabilité civile n'est pas obligatoire. A l'instar d'un service privé d'évaluation de la conformité, ce service ne peut produire de documents que dans les domaines qu'il est à même d'évaluer techniquement. Il ne peut donc pas intervenir librement là où les services privés d'évaluation de la conformité font défaut, mais seulement lorsqu'il dispose d'une capacité et d'un savoir-faire technique suffisants. C'est pourquoi il n'existe pas de droit de prise en charge d'un mandat par le service d'évaluation de la conformité. Pour les services privés d'évaluation de la conformité, ce point ne nécessite pas de réglementation expresse puisque le principe de l'autonomie privée prévaut de toute manière.

⁴⁴ RS 946.512

Les services d'évaluation de la conformité interviennent sur le marché en concluant des contrats de droit privé. C'est la raison pour laquelle les litiges portant sur leur travail doivent être instruits par un juge civil, indépendamment de la question de savoir s'il s'agit d'un service gouvernemental ou d'un service privé d'évaluation de la conformité.

Art. 23l Traitement des données

Cet article donne une base juridique permettant d'obliger, par voie d'ordonnance, les entreprises ferroviaires à saisir et à publier les données requises pour les registres de l'infrastructure, des véhicules et des types de véhicule comme le prévoient les art. 33 à 35 de la directive sur l'interopérabilité. L'OFT est ainsi en mesure de tenir les registres correspondants ou de fournir les informations requises.

Section 8a (nouvelle)
Frais de mise à disposition des services cantonaux de protection

Art. 32a

Al. 1: Les GI sont tenus de participer aux frais de mise à disposition des services de protection (feu et accidents chimiques). Par cette obligation, les frais qui en résultent pour les GI donnent droit à l'indemnité selon les art. 56 LCdF (pour les ETC) et 8 LCCF (pour les CFF).

Comme il s'agit d'une nouvelle disposition de subventionnement, les dispositions sur le frein aux dépenses s'appliquent.

Al. 2: Les GI et les cantons sont tenus de conclure des conventions pour fixer le montant des contributions des GI aux frais de mise à disposition et afin de définir les prestations que les services de protection doivent fournir.

Al. 3: Les conditions-cadres du DETEC sont définies par voie d'ordonnance. Le résultat des travaux du groupe de projet paritaire sert de base pour les fixer. Ce résultat et les indications sur les coûts et les prestations des services de protection figurent dans le rapport final du projet. Les membres du groupe de projet paritaire sont consultés dans le cadre de la formulation de la nouvelle ordonnance du Département.

Section 12a Commission d'arbitrage

Art. 40a Organisation

La Commission d'arbitrage (CACF) est désormais habilitée à ouvrir des enquêtes d'office, à prendre des décisions et à prononcer des sanctions. Pour ce faire, l'art. 40a est intégralement refondu. La nouvelle teneur contient également l'obligation faite aux participants à l'accès au réseau de fournir à la CACF les documents nécessaires à ses enquêtes. Les dispositions sur l'élection et l'organisation s'alignent sur celles de la commission de communication (art. 56 de la loi du 30 avril 1997 sur

les télécommunications⁴⁵) ou de la Commission de l'électricité (art. 21 de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité⁴⁶).

Art. 54

L'art. 54 est devenu sans objet de par la dernière révision de la LCdF. Il se référait au calcul de la valeur commerciale en cas de rachat. Désormais, le rachat limité à l'infrastructure est défini uniquement par la valeur comptable.

Art. 83a (nouveau) Communications aux autorités étrangères

Cette disposition crée la base juridique permettant d'informer les autorités étrangères lorsqu'il a fallu interdire à des personnes chargées d'activités déterminantes pour la sécurité, en vertu de l'art. 83, d'exercer leur activité en Suisse. Cette disposition est nécessaire pour que les autorités étrangères puissent vérifier s'il faut également interdire à la personne concernée d'exercer son activité dans leur pays.

Art. 86a, al. 1, phrase introductive, et 2 (nouveau)

En principe, du point de vue du cadre pénal, les conduites intentionnelles et par négligence ne peuvent être mises sur le même plan que dans le domaine bénin (en cas de contravention ou d'amende de 10 000 francs au plus). Pour les crimes et délits, la distinction doit être clairement faite. Pour un acte commis par négligence, une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus semble appropriée.

Art. 89b (nouveau) Décisions de la CACF

Comme la Commission d'arbitrage peut désormais aussi prononcer des sanctions, La LCdF a besoin d'un complément aux dispositions pénales et aux mesures administratives. Le nouvel art. 89b est calqué sur les dispositions ad hoc de la LCart⁴⁷.

Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

Les dispositions transitoires définissent uniquement que, durant une période transitoire déterminée par le Conseil fédéral, la preuve du respect des STI doit également pouvoir être apportée d'une autre manière que par la présentation d'une attestation de conformité UE. Lorsque le requérant a construit en conformité avec les STI et que le respect de la procédure prévue entraînerait des retards inacceptables, il suffit que les rapports d'experts traditionnels apportent la preuve que les STI sont respectées.

En fixant la durée de la période transitoire, le Conseil fédéral tiendra compte du fait que les fabricants doivent pouvoir adapter leurs planifications en fonction de l'entrée en vigueur des prescriptions techniques modifiées.

⁴⁵ RS 784.10

⁴⁶ RS 734.7

⁴⁷ RS 251

Art. 9, al. 3, 4 (nouveau) et 5 (nouveau)

L'al. 3 établit qu'une concession peut être retirée si une entreprise de transport ne respecte pas les conditions attachées à l'octroi de cette concession.

L'al. 4 ajoute qu'une concession pour les offres commandées peut en outre être retirée lorsque l'entreprise n'atteint pas, sur plusieurs points ou sur un point essentiel, les objectifs d'une convention d'objectifs ou d'une convention d'adjudication. Au sujet d'une convention d'objectifs, ce point essentiel peut être le non-respect d'une norme qualitative exigée par les commanditaires et, au sujet d'une convention d'adjudication, la non-prise en compte des prescriptions de la convention d'adjudication (p. ex. du prix de la prestation à fournir) dans l'offre remise par l'entreprise lors de la procédure de commande.

L'al. 5 régit la révocation d'une concession ou d'une autorisation. Contrairement au retrait imputable à une faute de l'entreprise de transport, les autorités, en cas de révocation, sont tenues d'indemniser l'entreprise en question de manière adéquate.

Art. 13 al. 3 Horaires

Vu l'al. 2 LTV, le Conseil fédéral a réglementé la procédure concernant l'établissement et la publication des horaires dans l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les horaires⁵³. Sur cette base, l'OFT fixe chaque année les délais concernant l'établissement et la publication des horaires, l'attribution des sillons et la procédure de commande en trafic régional. Ces délais sont de plus en plus dictés par des instances internationales. La directive 2001/14/CE, par exemple, détermine un échéancier pour les procédures d'adjudication dont il faut tenir compte si l'on ne veut pas entraver le trafic transfrontalier de manière inacceptable. Lors de la réglementation de la procédure, le Conseil fédéral est tenu de respecter les délais fixés au niveau international.

Section 6 Offre de transport commandée: dispositions générales

Art. 28, al. 1 et 5

A l'al. 1, le terme «commanditaire» a été défini. C'est la seule chose qui ait changé à cet alinéa.

Le système de bonus-malus de la Confédération et des cantons, fixé jusqu'ici à l'alinéa 5 et régi dans le cadre de conventions d'objectifs pluriannuelles, est dorénavant commenté à l'art. 33, al. 3. C'est pourquoi cet alinéa est abrogé.

Art. 30 Répartition financière

Cet article correspond à l'art. 33 du droit en vigueur.

⁵³ RS 742.151.4

Art. 30a (nouveau) Plafond de dépenses

Les fonds de la Confédération destinés aux obligations de celle-ci dans le transport commandé sont alloués dans le cadre d'un plafond de dépenses quadriennal servant à gérer les dépenses à long terme. La convention d'offre pluriannuelle est signée sur la base de ce plafond de dépenses.

Art. 31 Aides financières

Cet art. correspond à l'art. 34 du droit en vigueur.

Art. 31a Offre de transport et procédure de commande

Cet article remplace l'art. 30 en vigueur. A l'al. 1, un état de fait a été modifié puisqu'il ne correspond plus exactement à la pratique actuelle. La convention d'offre ne régit pas l'offre de transport ni l'indemnisation des «secteurs isolés» mais elle stipule explicitement le secteur «transport régional de voyageurs». L'al. 1 fixe par ailleurs que les comptes prévisionnels de l'entreprise peuvent s'appuyer sur une convention d'objectifs ou une convention d'adjudication le cas échéant.

Conformément à l'al. 2, le Conseil fédéral peut définir, pour les conventions d'adjudication, une procédure de commande simplifiée. La mise au concours achevée, il est possible d'alléger la charge administrative dans la procédure de commande subséquente, tant pour les commanditaires que pour l'entreprise de transport adjudicataire. Afin de faciliter les procédures de commande récurrentes, il faut si possible régler les éléments dans la convention d'adjudication. La simplification de la procédure de commande devrait aussi inciter l'entreprise de transport à participer activement à la mise au concours.

A l'al. 3, les dispositions des lettres a et b sont harmonisées avec les modifications proposées dans le message du 1^{er} septembre 2010 relatif à la loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013 (LPCO 2012–2013)⁵⁴. Si les modifications qui figurent dans la LPCO 2012–2013 devaient ne pas être mises en œuvre, les dispositions en vigueur (let. a: desserte de base appropriée; let. b: intérêts de la politique régionale, notamment les besoins du développement économique de régions défavorisées du pays), seraient applicables.

Art. 31b Périodicité de la procédure de commande

Cet article correspond à l'art. 31 du droit en vigueur.

Art. 31c (nouveau) Planification de la mise au concours

L'instrument de planification de la mise au concours est également nouveau sous cette forme. Les réflexions fondamentales de la Confédération et des cantons en tant que commanditaires du transport régional de voyageurs donnant droit à l'indemnité, et notamment les raisons et la date de la mise au concours, figurent dans une planification permanente de mise au concours. Les lignes doivent aussi y figurer, non pas celles commandées en commun par la Confédération et les cantons mais celles qui sont intégrées dans un lot de lignes mis au concours en commun. Cette planification se fait par canton et revêt un caractère purement informatif pour les entreprises de

⁵⁴ FF 2010 6433

transport. La planification a lieu sous l'égide des cantons. La Confédération veille à une mise au concours nationale homogène et à la coordination intercantonale.

Section 6a (nouvelle)

Offre de transport commandée: procédure de mise au concours

Art. 32 Mise au concours

L'al. 1 restreint l'obligation de mise au concours au domaine des bus. A l'heure actuelle, la procédure de mise au concours est uniquement appliquée à ce secteur. Il est important de ne pas menacer les acquis actuels du transport public, comme p. ex. le trafic direct ou l'horaire cadencé. C'est pourquoi la nouvelle réglementation en matière de mises au concours doit d'abord permettre de faire des expériences dans le secteur des bus avant que l'obligation de mise au concours ne s'applique également au trafic ferroviaire de voyageurs. Toutefois, des raisons économiques ne rendent pas la mise au concours obligatoire dans tous les cas si elle ne fait pas sens. Aussi le Conseil fédéral peut-il décider de dérogations, p. ex. lorsque le montant annuel de l'indemnité de l'offre mise au concours n'atteint pas une valeur-seuil ou que la nouvelle offre de transport fait partie d'un réseau régional préexistant. La valeur-seuil s'oriente sur l'indemnité attendue annuellement pour la nouvelle offre. Le montant est fixé dans l'ordonnance. Dans le secteur des bus, une valeur-seuil de 0,5 million de francs est prévue. Lorsqu'une offre de transport reste en deçà de la valeur-seuil, une mise au concours n'a lieu que si les commanditaires ont fait figurer cette valeur-seuil dans la planification de mise au concours.

Par ailleurs, les commanditaires peuvent renoncer à une mise au concours lorsque, pour des raisons techniques, d'exploitation ou régionales, ils ne peuvent tabler que sur la remise d'un seul dossier d'offre, et lorsqu'il s'agit d'une modification de concession ou de la transmission d'une concession à une nouvelle entreprise, sans qu'un changement soit opéré.

L'al. 2 dispose que des mises au concours pourront aussi avoir lieu dans le domaine trafic ferroviaire de voyageurs, sans que cela soit une obligation. Les cantons doivent inscrire les mises au concours planifiées du trafic ferroviaire de voyageurs dans la planification afférente. Cela signifie que la Confédération doit souscrire dans tous les cas à une mise au concours éventuelle dans le trafic ferroviaire de voyageurs. Ainsi, l'influence de la Confédération sur l'objet de la mise au concours est assurée et peut veiller à une prise en compte suffisante des particularités du réseau ferré. Si des prestations du trafic ferroviaire sont mises au concours, la procédure s'aligne sur les articles décrits dans cet alinéa. Il est renoncé à des explications spécifiques.

La conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) de même que quelques cantons ont estimé pendant la consultation qu'il ne suffisait pas de limiter les règles de mise au concours au trafic régional de voyageurs commandé en commun par la Confédération et les cantons. Les cantons tiennent à ce que la procédure de mise au concours de lots composés aussi bien de lignes commandées en commun par la Confédération et les cantons que de lignes qui ne sont pas commandées en commun soit réglée à l'échelon fédéral. La Confédération doit, en tant qu'autorité concédante et régulatrice, coordonner les mises au concours et régler les mises au concours mixtes en suivant une procédure homogène. C'est la raison pour laquelle l'al. 5 dispose que les lots mis au concours peuvent aussi renfermer, outre les offres

de transports commandées par des commanditaires en commun, des offres de transport commandées uniquement par les cantons (sans participation fédérale). Ce procédé permet d'éviter d'une part que deux procédures de mise au concours qui mobilisent beaucoup de ressources se déroulent parallèlement l'une à l'autre et il assure d'autre part que les offres de transport (au financement distinct), prévues dans un lot d'une mise au concours, soient en règle générale liées les unes aux autres. Une mise au concours commune crée des synergies.

Art. 32a (nouveau) Mise au concours d'offres de transport avec sections de ligne dans des pays voisins

En cas d'offres contenant des sections de ligne situées à l'étranger, la mise au concours devient plus complexe. Il faut la concerter avec le pays voisin. Si la section de ligne située sur territoire étranger est aussi mise au concours, les commanditaires doivent s'associer à la procédure de mise au concours ou à la décision d'adjudication du pays voisin (al. 3). Puis ils doivent commander à l'entreprise adjudicataire l'offre destinée à la section de ligne suisse. Il va de soi que l'entreprise doit remplir les prescriptions applicables à la commande en vertu du droit suisse et du droit issu de la convention internationale. Ce procédé peut s'avérer plus efficace qu'une mise au concours de la section de ligne située en Suisse, pour laquelle il faut en outre veiller à ce qu'il n'y ait pas de changement d'entreprise adjudicataire à la frontière. Une offre sur l'ensemble de la ligne permet souvent des gains de synergie par rapport à des répartitions en sections de lignes.

Art. 32b (nouveau) Coordination avec la concession

Les mises au concours effectuées jusqu'à ce jour ont entraîné une insécurité juridique dans les interactions entre la concession et le transfert de prestations, basé sur la mise au concours, d'une entreprise de transport à une autre. Cet article offre la base nécessaire à une coordination.

Pour des motifs d'ordre économique et administratif, la décision d'adjudication et l'octroi ou le renouvellement de la concession seront à l'avenir mentionnés dans une seule disposition susceptible de recours promulguée par l'OFT. Les commanditaires fixent dans le document de mise au concours les indications que les entreprises de transport doivent remettre avec leur offre en vue de l'obtention ou du renouvellement de la concession. Parallèlement aux évaluations d'offre, l'OFT peut réaliser la procédure de consultation ordinaire en vertu de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs⁵⁵ pour la partie relevant du droit de la concession. La concession est valable dès l'entrée en force de la décision d'adjudication. Les commanditaires concluent avec l'entreprise de transport une convention d'adjudication dont la décision d'adjudication a tenu compte. La durée de la concession correspond aux documents de mise au concours pour la durée de validité prévue dans l'offre de transport, en règle générale dix ans.

Art. 32c (nouveau) Dispositions particulières applicables à la mise au concours d'offres de transport par route

A ce jour, une disposition plutôt succincte permettait de procéder à des appels d'offres (art. 27 OITRV). Abstraction faite de quelques difficultés initiales, cet instrument a répondu aux attentes. Cependant, le caractère sommaire des dispositions en la matière a donné lieu à une certaine insécurité juridique.

Du point de vue suisse, il faut donner la préférence à un système qui ne prévoit pas la mise au concours lors de chaque octroi ou renouvellement de concession. C'est pourquoi les al. 1 à 3 définissent les conditions dans lesquelles un appel d'offre s'impose.

Lors de l'octroi d'une concession, il convient en principe de lancer un appel d'offres.

Conformément à l'art. 32, al. 1, le Conseil fédéral peut décider quand il y a lieu de renoncer à une mise au concours.

Tant qu'une concession est valable, les appels d'offres peuvent être effectués uniquement dans certains cas, à savoir lorsque la concession a été violée, qu'une convention d'objectifs n'a pas été remplie ou que l'entreprise de transport ne respecte pas la convention d'adjudication. Le fait de lancer un appel d'offres dans de rares cas bien précis tant qu'une concession est valable renforce la concession et donne une certaine sécurité aux entreprises de transport. C'est pourquoi une convention d'objectifs sera généralement conclue pour les lignes qui ne sont pas soumises à une convention d'adjudication et dont les prestations sont insatisfaisantes. Une mise au concours ne pourra avoir lieu pendant la durée de la concession que si les objectifs convenus n'ont pas été atteints. Ainsi, les entreprises de transport auront la possibilité d'améliorer leurs prestations et de continuer à fournir leurs services. Par ailleurs, les commanditaires pourront mettre les prestations au concours si les objectifs ne sont pas atteints. Il en résultera des avantages pour chaque partie. On peut en tout cas s'attendre à ce que les fonds d'indemnisation soient utilisés de manière encore plus rationnelle.

Lors du renouvellement de la concession, une mise au concours doit avoir lieu lorsque la planification des commanditaires le prévoit. Le fait qu'une entreprise ne puisse plus remplir les exigences d'une convention d'objectifs et que les commanditaires aient inscrit les lignes concernées dans la planification de mise au concours peut constituer un motif de mise au concours à l'échéance de la concession. Notons toutefois que les commanditaires peuvent dans tous les cas, même en l'absence d'un motif proprement dit, inscrire une offre de transport dans la planification de mise au concours.

Art. 32d (nouveau) Principes de procédure

Les principes énumérés aux al. 1 et 2 sont actuellement fixés dans le guide de l'OFT concernant les appels d'offres. Les conditions minimales auxquelles l'offre doit satisfaire, la mise en service dans les délais, l'égalité de traitement des entreprises durant la procédure de mise au concours, le respect des dispositions relatives à la sécurité du travail et des conditions de travail (notamment la prise en compte de contrats existants tels qu'une convention collective de travail générale) ainsi que la parité salariale entre hommes et femmes constituent des aspects fondamentaux que

les soumissionnaires doivent impérativement respecter dans une offre. C'est pourquoi ils seront réglementés à l'échelon législatif.

Art. 32e (nouveau) Qualification

Des critères de qualification servent à vérifier l'aptitude d'un prestataire à remplir le mandat. A l'heure actuelle, les critères de qualification sont, eux aussi, définis uniquement dans le guide de l'OFT concernant les appels d'offres. Les commanditaires peuvent demander aux entreprises de transport de fournir une attestation de leur capacité financière, économique, technique et d'exploitation. Des critères de qualification sont impératifs car, si un prestataire ne remplit pas l'un d'eux, il est exclu de la concurrence. Vu l'importance de ces critères lors de la procédure de mise au concours, il est prévu de les régler à l'échelon législatif.

Art. 32f (nouveau) Exclusion de la procédure de mise au concours

Cet article énumère les motifs pouvant mener à exclure une entreprise de la procédure de mise au concours, par exemple lorsqu'une entreprise ne remplit pas les critères de qualification ou qu'elle contrevient aux principes de la procédure.

Art. 32g (nouveau) Décision d'adjudication

Les commanditaires adjudgent l'offre de transport mise au concours à l'entreprise dont l'offre est, économiquement, la plus favorable. Ils évaluent notamment la qualité, les coûts, les rendements et la compatibilité environnementale. Conformément à l'art. 32i, al. 1, let. d, la décision d'adjudication revient à l'OFT.

L'offre de transport est adjudgée pour la durée de validité prévue dans les documents de mise au concours, en règle générale dix ans.

Art. 32h (nouveau) Révocation de la décision d'adjudication

Les commanditaires peuvent révoquer la décision d'adjudication pour les mêmes motifs que ceux qui leur permettent d'exclure une entreprise de la procédure (cf. art. 32f).

Art. 32i (nouveau) Décisions

Cet article dresse une liste exhaustive des décisions édictées par l'OFT: mises au concours, exclusion de procédures de mise au concours, cessation de la procédure de mise au concours, adjudication et renonciation à une mise au concours en raison d'une exception prévue à l'art. 32, al. 1.

Les commanditaires peuvent abandonner la procédure de mise au concours, par exemple lorsqu'aucune offre ne remplit les critères figurant dans les documents de mise au concours.

Art. 32j (nouveau) Publication

Une procédure de mise au concours équitable requiert une certaine transparence. C'est pourquoi les décisions selon l'art. 32i (à l'exception des exclusions de la procédure de mise au concours) seront publiées dans un organe de publication désigné.

Art. 32k (nouveau) Convention d'adjudication

La convention d'adjudication est le fondement d'une collaboration durable entre une entreprise de transport et les commanditaires. Elle est conclue entre l'entreprise de transport retenue lors de la mise au concours. Les commanditaires s'engagent à commander à cette entreprise l'offre mise au concours et cela, pendant toute la durée de validité de la convention d'adjudication. Cela incite les entreprises de transport à prendre une part active aux mises au concours.

La convention d'adjudication définit les conditions-cadre auxquelles il faut fournir les prestations de transport indemnisées. Elle s'applique pendant la validité prévue dans les documents afférents à l'offre de transport mise au concours: l'objet de la mise au concours renferme l'assurance que l'offre sera commandée à l'entreprise retenue pendant toute la durée de la concession. Ainsi, l'entreprise de transport est en principe à l'abri d'autres mises au concours pendant la durée de la concession (sauf en cas de dénonciation de la convention d'adjudication). Si le volume et les conditions des prestations sont fixés pour toute la durée contractuelle, ils sont ajustables suivant les circonstances. Il y a lieu d'en régler les conditions dans la convention d'adjudication.

La convention d'adjudication contient pour l'essentiel les clauses suivantes:

- *durée*: la convention d'adjudication est valable pendant la validité prévue dans les documents inhérents à l'offre de transport mise au concours, en règle générale dix ans;
- *engagement financier der commanditaires*: une convention d'adjudication lie tant l'entreprise de transport que les commanditaires; ceux-ci s'engagent à commander et à rémunérer l'offre concrète pendant toute la durée de la convention d'adjudication; cet engagement durable, nouveau pour la Confédération en matière de transport de voyageur indemnisé, est naturellement soumis chaque année à la souveraineté budgétaire du Parlement;
- *offre de transport à fournir*;
- *prix de la prestation de transport à fournir*: on définit quels facteurs peuvent conduire à une modification du prix convenu pour toute la durée du contrat; ainsi, il existe un prix fixe pour les quatre premières années consécutives à l'appel d'offres, puis il est possible de mettre en place un indice des prix pour certains critères tels que les coûts de personnel, de carburants et de matériel ou encore l'évolution des recettes; la procédure à suivre lorsqu'un des commanditaires exige une modification des prestations (p. ex. nouveaux calculs) doit également être réglée;
- *indications sur la procédure de commande (mécanismes d'ajustement)*: l'entreprise élabore une offre en tenant compte du plan décennal présenté lors de l'appel d'offres et des mécanismes d'ajustement définis dans la convention d'adjudication; après avoir approuvé l'offre, les commanditaires passent commande auprès de l'entreprise de transport; comme précisé plus haut, on allège la procédure de commande en l'appuyant sur une convention d'adjudication;

- *qualité de l’offre de transport*: la qualité à fournir (p. ex. standards des moyens d’exploitation, propreté, ponctualité, qualité de la distribution) est déterminée dans la convention d’adjudication;
- *contrôle financier et rapports*.

Autres points du contrat: système de bonus-malus, distribution (p. ex. canaux de commercialisation), comptage des passagers et enquêtes, information des clients, marketing, sécurité, mesures environnementales, collaboration avec les commanditaires.

Art. 32l (nouveau) Changement d’entreprise adjudicataire

Jusqu’ici, l’ordonnance sur les indemnités réglementait le droit de l’entreprise ayant effectué les transports à transmettre les moyens d’exploitation à l’entreprise nouvellement mandatée. Etant donné son importance pour la mise au concours et la sécurité financière des entreprises, il est prévu de fixer cette disposition au niveau de la loi. Les parties ayant octroyé des aides financières pour l’acquisition de moyens d’exploitation ont déjà la possibilité de demander, en vertu de l’ordonnance sur les indemnités, que ceux-ci soient transférés (art. 28, al. 2, OITRV). Cette réglementation est désormais précisée en ce sens que les commanditaires pourront demander le transfert d’un moyen d’exploitation acquis spécialement en vue d’une certaine offre de transport. Sur les lignes mises au concours et commandées de concert avec la Confédération, ces moyens d’exploitation doivent cependant occuper une fonction centrale (p. ex. systèmes d’information des clients, systèmes de conduite automatique). Par «moyens d’exploitation», on entend ici des actifs portés au bilan, achetés ou acquis en leasing. Naturellement, un moyen d’exploitation financé par leasing ne peut être transféré à une entreprise nouvellement mandatée que si la société de leasing accepte l’entreprise en question en tant que preneur de crédit-bail. Les moyens d’exploitation doivent être repris à leur valeur comptable résiduelle. L’ordonnance déterminera les règles d’amortissement applicables et les éventuelles exceptions.

La reprise conditionnelle du personnel fixée à l’al. 3 est également issue de l’OITRV. Il est prévu de vérifier, lors de l’octroi de la concession, que les conditions de postes de travail supplémentaires soient habituelles dans la branche.

Section 6b

Offre de transport commandée: dispositions spécifiques aux offres en dehors de la procédure de mise au concours

Art. 33 Convention d’objectifs

Une convention d’objectifs peut être conclue entre les commanditaires et l’entreprise concernée pour des offres de transport commandées qui n’ont pas fait l’objet d’une mise au concours. Elle peut contenir des objectifs sur les coûts, les rendements, la qualité ou la quantité de prestations de transport fournies et être liée à un système de bonus-malus. Sa durée de validité minimale s’élève à deux périodes d’horaire, donc à quatre ans au moins en règle générale. Si les objectifs ne sont pas atteints, les commanditaires doivent mettre au concours l’offre dans le secteur des bus conformément à l’art. 32c, al. 2, let. b.

Art. 33a (nouveau) Fixation de l'indemnité (ancien art. 32)

Cet article correspond à l'art. 32 du droit en vigueur.

Art. 53, al. 1, deuxième phrase, et 2

Une deuxième phrase est ajoutée à l'al. 1 pour préciser l'obligation de livrer des données. Elle figurait déjà dans la version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2009. La modification de l'al. 2 est purement grammaticale.

Art. 56, al. 3

conformément à l'art. 29a de la Constitution, toute personne a droit, en cas de conflit juridique, à une évaluation par une autorité judiciaire. Cette garantie des voies de droit peut toutefois être exclue par la loi dans des cas exceptionnels. Ces cas se limitent cependant à des décisions ayant un caractère essentiellement politique, comme les décisions dans le domaine de la sécurité intérieure et extérieure, ou pour les affaires étrangères («actes de gouvernement»; cf. art. 83, let. a, de la loi sur le tribunal fédéral⁵⁶ et art. 32, al. 1, let. a, de la loi sur le tribunal administratif fédéral⁵⁷). Le fait d'exclure l'examen de l'opportunité est compatible avec la garantie des voies de droit. Tel est par exemple le cas dans la législation sur les marchés publics (cf. art. 31 LMP).

Art. 57 **Contraventions**

En vertu de l'art. 51, al. 1, let. a, de la loi sur les transports publics abrogée fin 2009, quiconque enfreignait intentionnellement ou par négligence les prescriptions d'exécution du Conseil fédéral sur l'admission au transport de personnes ou d'objets pouvait, sur requête, être puni de l'amende. Vu cette disposition, les voyageurs sans titre de transport valable pouvaient être sanctionnés d'une amende (art. 1 de l'ordonnance sur les transports publics, OTP, abrogée fin 2009) mais aussi des personnes prises de boisson ou sous l'influence de stupéfiants (art. 1, al. 1, let. a, OTP), qui se conduisaient de manière inconvenante (art. 1, al. 1, let. b, OTP), ne se conformaient pas aux prescriptions d'utilisation ou de comportement des entreprises de transport ou n'obtempéraient pas aux ordres du personnel (art. 2, al. 1, let. c, OTP). Depuis l'entrée en vigueur de la LTV, des dispositions ad hoc font défaut.

Avec la let. a, le Conseil fédéral a la possibilité de sanctionner d'une amende l'infraction à des dispositions précises si le besoin s'en fait sentir. Tel serait notamment le cas si des suppléments s'avéraient insuffisants, conformément à l'art. 22, al. 1, LTV. La disposition correspond à la formulation de l'art. 86a, let. e, LCDF.

La let. b supplée à l'art. 57, al. 1, let. a, LTV et elle comble une lacune en matière de punissabilité. Voyager sans titre de transport valable doit aussi être punissable lorsqu'il ne faut pas oblitérer le titre de transport soi-même, p. ex. lorsque le distributeur automatique délivre déjà des billets oblitérés.

Embarquer dans des trains du trafic longue distance sans détenir de titre de transport valable puis acheter son billet auprès de l'agent d'accompagnement continue à être admis, cela va de soi – du moins aussi longtemps que les tarifs le prévoient. On le

⁵⁶ RS 173.110

⁵⁷ RS 173.32

fait comprendre par une formulation analogue à «y est du moins autorisé». Qui-conque se prévaut de posséder un titre de transport personnel (p. ex. abonnement général) mais l'a oublié est tout aussi peu punissable. Dans ces cas, les entreprises de transport peuvent toutefois percevoir un supplément comme l'indique l'art. 20 LTV, puisque ces voyageurs ne sont pas en mesure de présenter un titre de transport valable.

En ce qui concerne les contraventions selon l'al. 2, il devrait s'agir de délits poursuivis sur plainte puisque des actes délictueux, comme des dommages à la propriété (art. 144 CP) ou l'obtention frauduleuse d'une prestation (art. 150 CP) qui, dans le degré d'illicéité, sont pour le moins comparables aux contraventions cités à l'al. 2, ne sont aussi poursuivis que sur demande.

Art. 58 Délits

Cf. explications ad art. 86a LCdF (sous ch. 2.3).

Art. 60 Compétences

L'art. 60, al. 3, dispose clairement que la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif⁵⁸ n'est applicable qu'à des procédures engagées à l'encontre de l'OFT et non à l'encontre de services cantonaux.

Art. 66 Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

Au sujet du plafond de dépenses relatif au transport régional de voyageurs, il s'agit d'une décision financière importante à soumettre aux Chambres fédérales au début de la période de législation. Pour se conformer au rythme du programme de la législation, une disposition transitoire a été prévue, du fait que l'entrée en vigueur du présent projet pourra se trouver en décalage par rapport à la législation, en fonction de la durée des délibérations parlementaires.

2.7 Loi fédérale sur la navigation intérieure (LNI)⁵⁹

Art. 20 à 20c Retrait de permis pour les conducteurs et les membres de l'équipage

Vu les modifications des dispositions pénales, il y a lieu d'adapter également les dispositions administratives, d'où la possibilité, dans le cadre d'une procédure administrative, de prononcer des mesures plus différenciées. Notamment, les retraits de permis selon la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)⁶⁰ seront également pris en compte dans le calcul de la durée du retrait de permis. Le but visé par la loi est qu'un conducteur fautif sur un bateau ne bénéficie pas d'un casier supplémentaire (vierge) d'infractions, qu'il puisse épuiser avant d'encourir des retraits en vertu de la LCR.

⁵⁸ RS 313.0

⁵⁹ RS 747.201

⁶⁰ RS 741.01

Art. 21 Retrait de permis pour inaptitude à la conduite

Cette nouvelle disposition est calquée sur celle de la LCR.

Art. 24a Incapacité de conduire

Il existait jusqu'ici une réglementation analogue à l'art. 41, al. 3, de l'ordonnance du 8 novembre 1978 sur la navigation dans les eaux suisses (ONI)⁶¹. Elle est désormais définie comme suit dans la loi: quiconque, au moment de la course, n'est pas en état de fournir l'effort corporel et mental nécessaire à la conduite sûre un bateau, à la participation à sa conduite ou à l'exercice d'un service nautique à bord d'un bateau est dans l'incapacité de conduire. Les raisons de l'incapacité de conduire comprennent explicitement aussi l'influence de stupéfiants ou de médicaments. Il en résulte que la conduite sous l'influence de stupéfiants ou de médicaments doit être traitée de la même manière que la conduite en état d'ébriété. La réglementation précise également que même les personnes qui effectuent un service nautique à bord (bateliers, machinistes) ne doivent pas laisser l'influence de l'alcool, de stupéfiants ou de médicaments restreindre l'exercice de leurs activités.

Art. 24b Constatation de l'incapacité de conduire

L'al. 1 permet d'effectuer des mesures systématiques de l'air expiré, c'est-à-dire des tests d'alcoolémie en l'absence de présomptions, comme le prévoit aussi l'art. 55 LCR. Cela étant, tous les conducteurs de bateau ainsi que le personnel qui participe à la conduite d'un bateau et le personnel nautique doivent s'attendre à tout moment à des contrôles de leur consommation d'alcool.

Si ces personnes présentent aussi des signes d'incapacité de conduire pour d'autres raisons, l'al. 2 permet d'ordonner non seulement un alcootest mais aussi d'autres examens préliminaires. Il peut s'agir d'analyses d'urine et de salive qui permettent de conclure à la consommation d'alcool, de stupéfiants ou de médicaments. Pour pouvoir ordonner ce type d'examen préliminaire, il faut qu'il y ait des présomptions, faute de quoi il serait disproportionné de faire subir ces tests à ces personnes sans qu'elles présentent des signes d'incapacité de conduire due à une consommation de stupéfiants ou de médicaments.

Comme dans la LCR, l'al. 3 crée la base de droit fédéral autorisant une prise de sang en cas de présomption d'incapacité de conduire due à une consommation de stupéfiants ou de médicaments. Comme il n'est pas possible d'effectuer un alcootest contre la volonté de la personne contrôlée, il faut pouvoir s'appuyer sur des mesures coercitives, à savoir la prise de sang. Si l'intéressé s'oppose à un alcootest, s'y soustrait ou l'entrave, il subit une prise de sang. Les personnes qui souffrent de maladies des voies respiratoires sont souvent dans l'impossibilité de subir un alcootest – sans qu'il y ait de leur faute. Une prise de sang ne sera ordonnée pour ces personnes que si elles présentent des signes d'ébriété.

L'al. 6, let. a, en dérogation à la LCR, investit le Conseil fédéral de la compétence de fixer la valeur-limite en pour-mille caractérisant l'état d'ébriété. Cela se justifie par le fait que le nombre de personnes concernées par ces dispositions est très restreint. De ce fait, l'intérêt de la population à exercer son influence sur la fixation de la valeur-limite est moindre que dans le domaine routier.

⁶¹ RS 747.201.1

Pour les personnes concernées par l'al. 6, let. b, la valeur-limite est plus sévère et équivaut à une interdiction de consommer de l'alcool. Le présent texte renonce à une extension aux conducteurs qui effectuent des courses privées ou à ceux qui utilisent des bateaux à des fins professionnelles (p. ex. ouvriers, petits artisans, pêcheurs), mais qui ne conduisent pas des bateaux professionnellement puisque l'exécution dans la pratique serait difficile.

Les réglementations de l'al. 6, let. c et d correspondent aux réglementations en vigueur du trafic routier.

Les éthylomètres destinés aux tests d'alcoolémie sont assujettis à la loi fédérale du 9 juin 1977 sur la métrologie⁶² ainsi qu'à l'ordonnance du 15 février 2006 sur les instruments de mesure⁶³.

Art. 41 Conduite en état d'incapacité de conduire

Désormais, selon l'al. 1, le personnel nautique (bateliers, machinistes) est également punissable lorsqu'il effectue un service nautique dans l'incapacité de conduire en raison de l'alcool. De plus, un état d'ébriété légère est désormais sanctionné comme contravention et la présence d'une alcoolémie qualifiée comme un délit.

L'al. 2 prévoit aussi une sanction lorsque l'incapacité est constatée p. ex. en raison de la consommation de stupéfiants, de médicaments ou pour d'autres raisons.

La conduite en état d'incapacité de conduire d'un bateau sans moteur n'est punie, d'après l'al. 3, que par une amende.

Art. 41a (nouveau) Entrave aux mesures de constatation de l'incapacité de conduire

Jusqu'ici, l'entrave à la prise de sang était régie par l'art. 41, al. 2, LNI. Or il faut définir une nouvelle règle pour cet état de fait en raison de la différenciation de la conduite en état d'incapacité de conduire.

En revanche, la même entrave est considérée comme une contravention conformément à l'al. 2 si le bateau était sans moteur.

Art. 41b (nouveau) Dispositions pénales complémentaires

L'article crée une base légale afin que le Conseil fédéral puisse entre autres déclarer punissable l'infraction à une interdiction de consommer de l'alcool pour les personnes visées à l'art. 24b, al. 6, let. b.

⁶² RS 941.20

⁶³ RS 941.210

3 Répercussions

3.1 Sur la Confédération

3.1.1 Répercussions financières

Mise en œuvre de la directive sur l'interopérabilité: pas de surcoûts considérables

Les innovations techniques qu'impose la directive sur l'interopérabilité se feront progressivement pour les installations ferroviaires et les véhicules existants. On peut donc supposer qu'il n'y aura pas de surcoûts considérables, étant donné que les nouvelles spécifications techniques ne renchériront pas les produits spécifiés. Le financement se fera au travers des instruments existants (notamment la convention sur les prestations et le fonds FTP) et, en ce qui concerne l'infrastructure, il se répartira sur des décennies dans le cadre de mesures importantes de transformation et de renouvellement.

Mises au concours dans le transport régional de voyageurs: pas de répercussions financières sur la Confédération

Les moyens financiers économisés grâce aux conventions d'objectifs ou aux mises au concours bénéficient au maintien et à l'amélioration ponctuelle des offres existantes du transport régional de voyageurs ou aux commanditaires (Confédération et cantons). Toutefois, il n'est pas possible de les quantifier.

Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF)

Les tâches supplémentaires de la CACF n'occasionnent pas de surcoûts pour la Confédération.

Financement des services de protection

Par une contribution annuelle totale de 3 millions de francs pour 5200 km de réseau, toutes les entreprises d'infrastructure ferroviaire en Suisse doivent participer aux frais cantonaux de mise à disposition des services de protection. Les coûts par entreprise s'échelonnent de quelques centaines de francs à 2,2 millions, selon la longueur du réseau utilisé et les risques. Les cantons obtiennent ainsi des contributions allant de 3000 à 500 000 francs par année – également en fonction des risques et de la longueur du réseau qu'ils doivent prendre en charge. Le financement devrait être assuré par les indemnités d'infrastructure.

3.1.2 Répercussions sur le personnel

Organisme étatique d'évaluation de la conformité

Un organisme étatique d'évaluation de la conformité nécessiterait au moins neuf postes supplémentaires à temps complet, soit un poste par sous-système, constituants d'interopérabilité compris, ce qui donne un total de sept postes. A cela viennent s'ajouter la direction, la collaboration internationale et le secrétariat: deux postes. Cet organisme serait toutefois autofinancé.

Cependant, il n'est pas impératif de mettre en place un organisme étatique d'évaluation de la conformité, car les tâches d'évaluation peuvent être prises en charge par des services aussi bien étatiques que privés en Suisse et à l'étranger.

Autorisations d'exploiter supplémentaires

L'OFT est tenu d'octroyer des autorisations d'exploiter dans une mesure nettement plus importante que jusqu'ici. A l'heure actuelle, l'OFT décide de cas en cas, dans le cadre de l'approbation des plans, si une autorisation d'exploiter est requise ou non. La mise en œuvre de la directive sur l'interopérabilité rendra obligatoire l'autorisation d'exploiter pour chaque sous-système structurel du système ferroviaire (première mise en service et mise en service après perfectionnement ou renouvellement important). Il faut s'attendre à 400 procédures d'approbation supplémentaires par année, ce qui entraîne un besoin de personnel supplémentaire de quatre postes à temps complet: deux postes pour diriger ces procédures et deux postes pour résoudre les questions techniques déterminantes pour la sécurité. Ces coûts sont finançables par des recettes d'émoluments.

Examen de systèmes de gestion de la sécurité

L'OFT devra désormais examiner les systèmes de gestion de la sécurité de toutes les entreprises ferroviaires actives au niveau suprarégional. A l'heure actuelle, seules les entreprises ayant accès au réseau ont besoin d'un système de gestion de la sécurité (SGS), lequel n'a par ailleurs pas à être admis en sus par les autorités. Il faudra également établir des agréments de sécurité soumis à émoulement pour les gestionnaires de l'infrastructure. Au total, ces tâches requièrent quatre postes à temps complet supplémentaires: deux postes pour l'octroi des agréments de sécurité additionnels et deux postes pour l'examen des systèmes de gestion de la sécurité. Cette dernière tâche pourrait être prise en charge par des services accrédités de certification des systèmes de gestion. Mais cette externalisation serait coûteuse pour les chemins de fer, car l'admission d'un SGS impliquerait un certificat établi par un service accrédité.

Suivi de la mise en œuvre des STI

L'OFT est tenu de participer au développement des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) et aux normes qui les concrétisent au niveau européen, cela aussi bien au sein du comité mentionné à l'art. 29 de la directive sur l'interopérabilité qu'au sein des groupes chargés d'élaborer les STI et les normes. Il doit veiller à ce que ces prescriptions européennes pour des composants isolés du système ferroviaire soient compatibles avec les prescriptions suisses. Par exemple: notification des prescriptions suisses de sécurité des chemins de fer auprès de la Commission européenne et de son Agence ferroviaire européenne ;traitement des cas spéciaux suisses («*Specific Cases*») et des dérogations. Il en découle un besoin de personnel supplémentaire de deux postes à temps complet: un poste pour diriger les processus et un poste pour les questions techniques déterminantes pour la sécurité.

Surveillance du marché

La directive sur l'interopérabilité contribuera à libéraliser le commerce des constituants d'interopérabilité et des sous-systèmes, étant donné qu'elle permettra la libre circulation des produits, sans qu'une autorité étatique n'ait à intervenir en la matière. Il suffira de disposer d'une déclaration de conformité du constructeur, assortie d'une attestation de conformité d'un organisme notifié. Cette libéralisation nécessite une plus grande surveillance du marché. L'OFT a besoin d'un poste à plein temps supplémentaire pour procéder à des vérifications par sondages, notamment afin de pouvoir vérifier les indices concrets de non-conformité de certains produits. Comme le présent texte n'introduit pas de contribution aux frais de surveillance du marché, les activités devront être financées par la Confédération. A cela s'ajoute la coordination avec l'Agence ferroviaire européenne et les contacts avec les autorités étrangères de surveillance du marché.

Prise en charge des mises au concours

La réglementation des mises au concours entraîne un besoin de personnel supplémentaire d'au moins un poste à temps complet. Le nombre des mises au concours augmentera, et l'OFT aura des tâches supplémentaires à accomplir (décisions d'adjudication ; établissement et gestion des conventions d'adjudication; harmonisation intercantonale des planifications cantonales des mises au concours).

Conclusion

Les mesures proposées dans le présent message requièrent donc au total un poste supplémentaire pour la Confédération qui ne peut pas être financé par des émoluments. Les huit autres peuvent l'être, ainsi qu'un éventuel organisme étatique d'évaluation de la conformité (neuf postes à plein temps), qui pourrait être pris en charge par des tiers.

3.1.3 Autres répercussions

Le présent projet n'a de répercussions ni sur l'informatique de la Confédération ni sur le domaine de la construction.

3.2 Sur les cantons et les communes

3.2.1 Répercussions financières

Les explications du ch. 3.1.1 sont également valables pour les cantons. En ce qui concerne la crainte exprimée par certains cantons lors de la consultation, relative aux coûts qui leur incomberaient indirectement en tant que commanditaires, parce que les entreprises de chemin de fer devraient supporter des surcoûts dus à l'introduction de nouvelles spécifications techniques, il y a lieu de mentionner deux aspects: la décision de mettre en place le nouveau système d'équipements de sécurité ETCS a été prise indépendamment de la reprise de la directive sur l'interopérabilité, puisque les systèmes employés aujourd'hui en Suisse devaient être remplacés en raison de leur âge. Deuxièmement, l'introduction de nouvelles spécifications techniques ne se

fait que progressivement, lorsqu'une section ou un véhicule doit de toute façon être remplacé ou transformé, c'est pourquoi l'adaptation progressive des lignes et des véhicules suisses aux spécifications européennes ne devrait pas entraîner de surcoûts considérables.

3.2.2 Répercussions en matière de personnel

Direction opérationnelle des mises au concours dans les cantons

S'agissant des mises au concours, certains cantons seront confrontés à des dépenses accrues. Pour les cantons qui réalisent déjà actuellement des mises au concours et qui concluent des conventions d'objectifs, la situation ne changera guère. A noter que la direction opérationnelle des mises au concours relève de la compétence des cantons. Lors d'appels d'offres complexes et intercantonaux, il est possible de déléguer cette compétence à l'OFT. Partant du principe que le nombre de mises au concours s'accroîtra, il faut s'attendre à ce que la charge augmente pour les cantons.

3.3 Répercussions macroéconomiques

3.3.1 Nécessité et possibilité d'intervention de l'Etat

Les modifications de lois concernant l'interopérabilité sont nécessaires à l'intégration de la directive ad hoc dans le droit suisse. Cela est indispensable pour que l'interopérabilité des chemins de fer soit assurée en Europe et que le rail soit plus compétitif par rapport à la route.

3.3.2 Répercussions sur l'ensemble de l'économie

Stabilisation et sécurisation du réseau ferré suisse

Grâce à une attribution plus claire des responsabilités, les réglementations prévues devraient contribuer à stabiliser et à sécuriser le réseau ferroviaire suisse.

La consolidation des réformes entreprises à ce jour en faveur des transports publics sert à améliorer l'efficacité et, partant, à garantir à long terme une desserte appropriée en prestations ferroviaires en Suisse.

Grâce à la reprise de divers éléments des deux premiers paquets ferroviaires de l'UE et de la directive sur l'interopérabilité, la Suisse sauvegardera l'importance et la compétitivité du rail sur l'axe de transit traversant son territoire et garantira que les ouvrages de la NLFA, qui marqueront l'histoire du siècle, rempliront leur rôle et contribueront au transfert du trafic sur le rail.

Renforcement de la compétitivité grâce à un système ferroviaire européen uniforme

La compétitivité du rail par rapport à la route sera renforcée à condition qu'un système ferroviaire européen se crée à terme; les trains pourront alors passer les frontières sans avoir besoin de dispositif supplémentaire d'arrêt automatique et sans perdre de temps en raison des changements de locomotives. L'utilisation plus effi-

cace des lignes profite aux gestionnaires d'infrastructure ainsi qu'aux chemins de fer qui offrent ce trafic.

Gains d'efficience par la réglementation des mises au concours

La réglementation des mises au concours compte tenu des instruments «comparaison des indices financiers» et «comparaison de la qualité», sur la base desquels il est possible de conclure une convention d'objectifs en cas de résultats insuffisants, a pour but d'augmenter l'efficacité et, partant, de garantir à long terme une desserte de base appropriée dans le trafic voyageurs en Suisse. L'augmentation de l'efficacité des transports publics permet aussi d'améliorer leur rapport coûts-utilité lorsqu'ils sont financés par les pouvoirs publics. On tient ainsi compte de l'objectif de politique financière qui est de consolider les finances fédérales.

3.3.3 Répercussions sur divers groupes sociaux

Le projet touche surtout les chemins de fer. En résumé, la liberté d'entreprise, mais aussi la responsabilité des entreprises seront renforcées sur certains points. La répartition des rôles entre la Confédération et les entreprises, telle qu'instaurée depuis 1999 par la réforme des chemins de fer 1, a fait ses preuves et doit être conservée en principe, mais elle sera clarifiée. Dans l'ensemble, les mesures garantiront l'accès non-discriminatoire au réseau et permettront une plus grande concurrence dans les transports publics et sur le rail, sans que les entreprises existantes soient livrées quasiment sans protection aux forces du marché libre.

Avantages pour les chargeurs

Outre les chemins de fer, le secteur des chargeurs est également concerné. Celui-ci profitera vraisemblablement d'améliorations de l'offre et d'une meilleure qualité du trafic marchandises.

Importance des dispositions relatives à l'interopérabilité pour l'industrie ferroviaire

Dans le champ d'application de la directive sur l'interopérabilité, les prescriptions techniques seront de plus en plus unifiées en Europe et les contrôles des services d'évaluation de la conformité seront reconnus réciproquement. Il en résultera des effets de synergie: au lieu des diverses prescriptions nationales, on disposera de prescriptions européennes standardisées, ce qui conduira à une simplification de la gamme des produits et à une spécialisation des constructeurs sur certains produits. Cette tendance sera généralement favorable aux grandes entreprises qui pourront s'imposer sur le marché européen. En revanche, les petites entreprises qui avaient axé leur offre sur les prescriptions nationales particulières rencontreront des difficultés si elles ne réussissent pas à s'adapter à l'uniformisation croissante en se spécialisant et en occupant diverses niches (p. ex. produits pour les chemins de fer à voie étroite). Il faut aussi se rendre compte que la simplification de la gamme des produits ferroviaires progresse indépendamment de la question de savoir si la Suisse reprend la directive sur l'interopérabilité.

Les coûts des diverses procédures augmenteront dans une plus grande mesure que par le passé, car des organisations d'experts indépendants (services d'évaluation de la conformité) devront prouver que les prescriptions sont respectées. Les coûts

supplémentaires pour la consultation d'un expert indépendant ne représenteront toutefois qu'une faible partie des coûts inévitables de développement et de contrôle. D'un autre côté, il faut se rendre compte que la reconnaissance, dans toute l'Europe, des documents des services d'évaluation de la conformité conduira à des économies, étant donné qu'il ne sera plus nécessaire de procéder à des contrôles ad hoc dans les autres pays de la Communauté européenne.

Nouvelle tâche pour les experts

A l'avenir, les experts devront s'organiser en tant que services d'évaluation de la conformité s'ils souhaitent continuer à vérifier la sécurité et la conformité des sous-systèmes et des constituants d'interopérabilité sans être réduits à un rôle de sous-traitants d'un service d'évaluation de la conformité.

Avantages pour les citoyens

En sus des entreprises de transport, le projet concerne notamment les citoyens. Ils profiteront vraisemblablement de meilleures offres et d'une qualité plus élevée. Cela à condition que les pouvoirs publics acceptent de maintenir le volume d'indemnités actuel.

3.3.4 Autres réglementations entrant en ligne de compte

Non-mise en œuvre de la directive sur l'interopérabilité, répercussions sur l'économie

Les modifications de lois proposées dans le présent message servent à garantir l'accès non discriminatoire au réseau ainsi qu'à faciliter le trafic ferroviaire international et à renforcer ainsi le rail dans la concurrence intermodale. L'interopérabilité, notamment, ne peut être réglemantée que dans un cadre international; c'est pourquoi il est inévitable de reprendre la directive ad hoc dans le droit suisse. A noter également que le refus de mettre en œuvre la directive sur l'interopérabilité entraverait l'accès des entreprises suisses par le fait que les fabricants dépendraient, pour exporter leurs produits, de certificats de conformité établis par des services ad hoc étrangers.

Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer

Les milieux d'entreprise ferroviaires sont les premiers à dire que l'attribution des sillons est déjà aujourd'hui entièrement exempté de discrimination, c'est pourquoi il n'est pas nécessaire selon eux de faire davantage d'efforts pour garantir la non-discrimination. Ils en veulent pour preuve qu'il n'a pratiquement jamais été fait appel jusqu'ici à la Commission d'arbitrage. Il est correct que depuis l'introduction de l'accès au réseau, presque aucun cas de discrimination ouverte n'a été constaté. Mais dans un environnement où la concurrence s'accroît (comme par exemple dans le trafic marchandises), on ne saurait admettre que tous résisteraient dans tous les cas à la tentation de désavantager par des méthodes subtiles les autres utilisateurs du réseau. Cette tentation durera aussi longtemps qu'il y aura des gestionnaires de l'infrastructure qui sont en même temps des entreprises de transport ferroviaire. Or cet état de fait se prolonge, et un traitement absolument non discriminatoire des utilisateurs du réseau n'est pas garanti. C'est pourquoi il faut chercher des instruments propres à empêcher dans toute la mesure du possible un comportement dis-

criminoire. La mise en place de la Commission d'arbitrage dans la fonction de régulateur du marché est un pas dans cette direction. En observant activement le marché et en ayant la possibilité d'intervenir effectivement et d'empêcher toute conduite discriminatoire, la CACF pourra décourager les gestionnaires de l'infrastructure de désavantager les autres utilisateurs de leur réseau. Pour garantir une utilisation entièrement non discriminatoire, d'autres mesures sont nécessaires, mais ne font pas l'objet du présent message.

3.4 Autres répercussions

3.4.1 Répercussions sur l'environnement

Le projet ne se répercute pas directement sur l'environnement. Le renforcement des entreprises de transports publics améliore cependant leur compétitivité dans les trafics voyageurs et marchandises. Il pourra donc avoir une influence positive directe sur l'environnement et assurer ainsi le développement durable des transports. Il contribue à créer un transport ferroviaire fluide au-delà des frontières, ce qui pourra entraîner un taux d'utilisation du réseau optimisé, et influencer l'utilisation de l'énergie.

4 Rapport avec la planification de la législation

Le projet est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législation 2007–2011⁶⁴ et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législation 2007–2011⁶⁵.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les modifications proposées correspondent toutes au cadre fixé par les art. 81, 84, 87 et 92 Cst. Notamment selon l'art. 87 Cst., la législation sur les chemins de fer est du ressort de la Confédération. L'exclusion de l'appel de décisions du Tribunal administratif fédéral au Tribunal fédéral dans le domaine de la mise au concours n'est pas plus contraire à l'art. 29a Cst. que l'exclusion de l'examen de l'équité par le Tribunal administratif fédéral⁶⁶.

⁶⁴ FF **2008** 639 708

⁶⁵ FF **2008** 723

⁶⁶ Cf. comm. Cst., Ehrenzeller, Mastronardi, Schweizer, Vallender (éd.), 2^e tirage 2008, art. 29a, ch. marg. 7 et 11.

5.5

Compatibilité avec la loi sur les subventions

Aussi bien les conventions sur les prestations que les conventions d'offre constituent des contrats de subvention tels que les prévoit la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁶⁷. La vérification des subventions des conventions sur les prestations et des conventions d'offre avec les entreprises de transport ferroviaire et les gestionnaires de l'infrastructure aura lieu dans le cadre des messages spéciaux *ad hoc*.

⁶⁷ RS 616.1