

Message sur la réforme des chemins de fer 2

du 23 février 2005

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter le message sur la réforme des chemins de fer 2 et de vous proposer de l'approuver. Le message contient les actes normatifs suivants:

- Loi sur le transport des voyageurs (LTV)
- Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (LSST)
- Loi fédérale sur le transport des marchandises par rail ou par voie navigable (LTM), modification
- Loi fédérale sur les entreprises de transport par route (LETR), modification
- Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF), modification
- Loi fédérale portant modification de lois en raison de la deuxième réforme des chemins de fer

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

2000	P	00.3218	Libéralisation et privatisation de Swisscom, de La Poste et des CFF (N 20.6.00 Commission spéciale CN 00.016)
2001	M	01.3139	Loi sur les transports publics (Vollmer; N 22.03.01)
2001	P	01.3284	Réglementer la protection des données personnelles relatives à la mobilité (Vollmer; N 07.06.01)
2002	P	01.3710	Egalité de traitement pour l'ensemble des entreprises de transports publics (Bezzola; N 05.6.02)
2003	M	01.3753	Harmonisation du financement dans les transports publics (Brändli; E 6.3.02; N 5.3.03)
2000	M	00.3513	Agressions d'employés des transports publics. Complément du Code pénal suisse ou législation spéciale (Jutzet, N 20.3.01; E 2.10.01)

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

23 février 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La réforme des chemins de fer 2 vise surtout à revoir et à harmoniser le financement de l'infrastructure. Elle traite également de la révision du service de sécurité, de la garantie de la non-discrimination dans l'accès au réseau, de l'égalité de traitement des entreprises de transport et de l'adaptation des réformes précédentes.

Ses objectifs principaux sont l'amélioration de l'efficacité des transports publics et la garantie d'un système ferroviaire performant grâce à un meilleur rapport coûts-bénéfices dans l'emploi des fonds publics. Son orientation est conforme à l'évolution de l'Union européenne, où la libéralisation du trafic marchandises se place au premier plan (paquets ferroviaires 1 et 2). Dans le secteur de l'infrastructure, l'UE met surtout l'accent sur des règles uniformes favorisant l'interopérabilité.

En ce qui concerne le financement du réseau ferré suisse, on est confronté à des structures qui résultent de l'histoire dans une large mesure: la Confédération est seule responsable des lignes «d'importance nationale» (par exemple l'ensemble du réseau CFF), alors que le financement de la plupart des lignes des chemins de fer privés se fait en collaboration avec les cantons, dans le cadre de l'indemnisation du trafic régional. Enfin, le financement des lignes de tramways incombe uniquement aux cantons. Cette responsabilité financière, qui repose jusqu'ici sur trois piliers, doit désormais être scindée selon des critères fonctionnels, ce qui améliorera la transparence.

Conformément à la nouvelle péréquation financière, les doubles compétences devront disparaître à l'avenir. Les lignes étant réparties en un réseau de base et un réseau complémentaire, le financement du réseau de base (majeure partie de toutes les lignes, y compris le réseau du transit et du trafic longues distances) sera de la responsabilité de la Confédération, alors que les cantons et les communes se verront confier la responsabilité du financement du réseau complémentaire, constitué d'un nombre beaucoup plus restreint de lignes présentant une importance exclusivement locale ou régionale. La nouvelle répartition doit se faire de manière neutre sur le plan financier. L'instrument de la convention quadriennale sur les prestations des CFF, introduite par la réforme des chemins de fer 1, a fait ses preuves et devra désormais être appliqué à tous les chemins de fer cofinancés par la Confédération.

Le maintien de la sécurité publique ne peut plus être garanti par la loi de 1878 sur la police des chemins de fer. La réforme des chemins de fer 2 vise donc à adapter la loi aux exigences actuelles. L'objectif est d'améliorer la sécurité pour les voyageurs, les employés et l'exploitation ferroviaire. Le futur service de sécurité devra être actif dans tous les transports publics, il pourra aussi être confié à une organisation privée domiciliée en Suisse. Les tâches des polices cantonales et communales resteront inchangées; la collaboration avec le service de sécurité sera accrue.

Avec la réforme des chemins de fer 1, Suisse a introduit en 1999 l'accès non-discriminatoire au réseau. Afin de garantir encore mieux la non-discrimination, la Commission d'arbitrage sera dotée de davantage de compétences: elle pourra ouvrir des enquêtes d'office. Il suffira pour cela qu'elle suspecte un comportement

discriminatoire dans l'accès au réseau. Cette adaptation correspond à l'évolution du droit de l'UE. Elle est liée à l'harmonisation de la législation ferroviaire suisse avec celle de l'UE. Conjointement avec d'autres adaptations de lois, on créera ainsi la base légale permettant d'intégrer les deux paquets ferroviaires.

L'adaptation aux directives européennes sur l'interopérabilité est aussi en cours de préparation. Ces directives visent à faciliter l'écoulement du trafic en toute sécurité à travers le continent. L'interopérabilité crée des lignes ferroviaires standardisées et performantes, améliorant ainsi l'échange de marchandises avec notre principal partenaire commercial, l'Union européenne. Elle permet donc de mieux absorber par le rail, sur l'itinéraire le plus direct, le transit sur l'axe Nord-Sud. Cela étant, elle contribue à l'utilisation des tunnels de base de la NLFA. C'est absolument fondamental pour rentabiliser ces ouvrages qui marqueront notre siècle. Etant donné sa politique de transfert et l'objectif d'une politique coordonnée des transports, la Suisse s'intéresse beaucoup à la mise en place, en Europe, d'un système ferroviaire uniforme du point de vue de la sécurité.

En adaptant la réglementation aux directives sur l'interopérabilité et aux paquets ferroviaires de l'UE, il sera possible d'améliorer sensiblement les prestations des systèmes ferroviaires tout en maintenant la sécurité. L'ouverture du marché sera aussi accélérée. La politique suisse en matière de transfert du trafic sera renforcée et les chemins de fer suisses bénéficieront de nouvelles chances commerciales. L'ouverture croissante du marché du trafic ferroviaire, lancée dans l'UE avec ses paquets ferroviaires, est compatible avec la législation suisse. D'autres adaptations législatives ne sont pas nécessaires.

La réforme des chemins de fer 2 a un autre objectif fondamental: coordonner les conditions-cadres pour toutes les entreprises. L'accent est mis sur l'harmonisation du financement des investissements, c'est-à-dire sur l'égalité de traitement des entreprises lors du financement des véhicules, des bateaux, des ateliers et des autres mises de fonds dans le secteur des transports. Pour que le secteur des transports réponde le plus possible aux exigences du marché, il faut, notamment pour des raisons budgétaires, assurer un financement sans utiliser directement des fonds de l'Etat. A l'inverse, l'exemple des CFF montre que la garantie de l'Etat peut être utilisée en arrière-plan pour obtenir des coûts de capitaux nettement plus bas. D'autres harmonisations concernent le droit de gage et quelques réglementations spéciales figurant dans la loi sur les CFF. La réforme des chemins de fer 2 ne contient pas d'autre décisions sur le paysage ferroviaire suisse. Le Conseil fédéral a déjà posé les jalons de cette réforme et mis en branle le processus de consolidation. La Confédération, dans sa fonction de propriétaire, ainsi que les cantons, soutiendront activement cette évolution. Aucune autre modification de loi n'est nécessaire à cet effet.

La réforme des chemins de fer 2 vise, enfin, à combler des lacunes au niveau de la réglementation. L'appel d'offres et le désendettement méritent d'être mentionnés tout particulièrement. Il faut améliorer la sécurité juridique au des appels d'offre qui, à l'heure actuelle, sont facultatifs. Dorénavant, ils devraient avoir lieu en cas d'offres ou de prestations insuffisantes, un système d'évaluation garantissant la régularité des opérations. Par ailleurs, l'appel d'offres n'interviendra qu'à

l'expiration de la concession, qui représentera ainsi une sécurité déterminante pour les entreprises.

Etant donné que la réforme des chemins de fer 1 a servi à désendetter les CFF, la réforme 2 doit aussi faciliter le désendettement des chemins de fer privés. Toutefois, cela ne doit avoir lieu que pour les entreprises disposées à se soumettre à un processus de consolidation. Si les cantons collaborent pour leur quote-part, la Confédération convertira en capital propre les prêts sans intérêts octroyés pour l'infrastructure. De ce fait, le rapport entre le capital propre et les capitaux étrangers atteindra à nouveau une valeur appropriée et les entreprises pourront constituer les réserves nécessaires.

Table des matières

Condensé	2271
Répertoire des abréviations	2279
1 Grandes lignes du projet	2280
1.1 Bases et objectifs de la réforme des chemins de fer 2	2280
1.1.1 Contexte	2280
1.1.1.1 Historique de la réforme des chemins de fer	2280
1.1.1.2 Intégration de la réforme des chemins de fer dans la politique des transports de la Suisse	2281
1.1.1.3 Evolution européenne	2283
1.1.1.4 Justification de la réforme des chemins de fer 2	2288
1.1.2 Objectifs de la réforme des chemins de fer 2	2288
1.1.3 Points forts de la réforme des chemins de fer 2	2289
1.1.4 Paysage ferroviaire	2290
1.2 Contenus de la réforme des chemins de fer 2	2291
1.2.1 Nouvelle réglementation du financement de l'infrastructure	2291
1.2.1.1 Rôle de l'Etat	2291
1.2.1.2 Instruments de financement – convention sur les prestations	2294
1.2.1.3 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons: ventilation de l'infrastructure ferroviaire en un réseau de base et un réseau complémentaire	2296
1.2.1.4 Conventions sur les prestations pour le financement du réseau de base	2301
1.2.1.5 Délimitation des instruments de financement dans le réseau de base	2303
1.2.1.6 Financement du réseau complémentaire	2304
1.2.1.7 Prix des sillons	2305
1.2.2 Service de sécurité (police des chemins de fer)	2305
1.2.2.1 Police des chemins de fer et loi concernant la police des chemins de fer	2306
1.2.2.2 Exercice actuel de la police des chemins de fer	2306
1.2.2.3 Menaces perçues dans les transports publics	2307
1.2.2.4 Voie conduisant à la nouvelle solution	2308
1.2.2.5 Solution proposée pour un service de sécurité	2308
1.2.2.6 Tâches sécuritaires des entreprises de transport	2309
1.2.3 Garantie de l'accès non-discriminatoire au réseau	2310
1.2.3.1 Situation initiale	2310
1.2.3.2 Service d'attribution des sillons	2310
1.2.3.3 Rôle de la commission d'arbitrage	2312
1.2.4 Interopérabilité du réseau ferroviaire européen	2313
1.2.4.1 Nécessité d'une réglementation	2313
1.2.4.2 Procédures d'approbation actuelles de la Suisse	2314
1.2.4.3 Directives de l'UE sur l'interopérabilité	2315
1.2.4.4 Etat de la mise en œuvre en Suisse	2315
1.2.4.5 Nouvelle réglementation de la loi sur les chemins de fer	2315
1.2.4.6 Grandes lignes du présent projet de loi	2316

1.2.4.6.1	Exigences européennes	2316
1.2.4.6.2	Preuve du respect des spécifications techniques européennes	2317
1.2.4.6.3	Procédure conduisant à la reconnaissance des attestations suisses par l'UE	2319
1.2.4.6.4	Répercussion sur les procédures d'approbation des plans, d'autorisation d'exploiter et d'homologation de série	2319
1.2.5	Egalité de traitement des entreprises de transport sur le plan légal	2322
1.2.5.1	Investissements dans le secteur des transports, financement du matériel roulant	2322
1.2.5.2	Réglementations spéciales dans la loi sur les CFF	2324
1.2.5.2.1	Concession d'infrastructure pour les CFF	2324
1.2.5.2.2	Approbation des comptes et du budget des CFF	2324
1.2.5.3	Assujettissement à l'impôt	2325
1.2.6	Compléments des réformes précédentes	2325
1.2.6.1	Transport public des voyageurs	2325
1.2.6.1.1	Exigences imposées aux entreprises du trafic de ligne	2325
1.2.6.1.2	Indépendance des entreprises face aux commanditaires	2327
1.2.6.1.3	Procédure de commande dans le trafic régional	2328
1.2.6.1.4	Règles sur l'appel d'offres	2329
1.2.6.2	Incitations concernant le résultat financier	2330
1.2.6.3	Désendettement	2331
1.2.6.4	Attaques contre les employés des transports publics	2332
1.2.6.5	Révision des prescriptions relatives aux procédures d'approbation	2333
1.2.6.5.1	Evaluation en fonction des risques	2333
1.2.6.5.2	Autorisation d'exploiter	2333
1.2.6.5.3	Homologation de série	2334
1.3	Résultats des consultations	2334
1.3.1	Consultation relative au projet de réforme des chemins de fer 2	2334
1.3.2	Consultation spéciale relative à l'interopérabilité	2335
1.3.3	Consultation informelle à propos de la reprise du deuxième paquet ferroviaire	2336
1.4	Coordination des tâches et des finances	2336
1.5	Comparaison juridique et rapport avec le droit européen	2336
1.6	Mise en œuvre	2337
1.7	Traitement des interventions parlementaires	2337
1.8	Perspectives	2338
2	Commentaire des textes de loi	2338
2.1	Systématique des lois	2338
2.2	Loi sur le transport des voyageurs (LTV, nouvelle)	2339
2.2.1	Section 1 Dispositions générales	2339
2.2.2	Section 2 Régale du transport de voyageurs	2340

2.2.3	Section 3 Obligations fondamentales des entreprises	2342
2.2.4	Section 4 Contrat de transport des voyageurs	2343
2.2.5	Section 5 Transport des bagages	2343
2.2.6	Section 6 Offre de transport commandée	2344
2.2.7	Section 7 Comptabilité	2347
2.2.8	Section 8 Prestations particulières en faveur des administrations publiques	2348
2.2.9	Section 9 Dispositions relatives à la responsabilité contractuelle	2349
2.2.10	Section 10 Surveillance	2350
2.2.11	Section 11 Administration de la justice, dispositions pénales et mesures administratives	2351
2.2.12	Section 12 Dispositions finales	2352
2.3	Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (LSST)	2353
2.4	Loi fédérale sur le transport ferroviaire des marchandises par rail ou par voie navigable (LTM)	2357
2.5	Loi fédérale sur les entreprises de transport par route (LETR)	2358
2.6	Loi sur les chemins de fer (LCdF)	2358
2.6.1	Chapitre 1 Dispositions générales	2358
2.6.2	Chapitre 2 Entreprises ferroviaires	2359
2.6.3	Chapitre 3 Surveillance	2362
2.6.4	Chapitre 4 Planification, construction et exploitation	2364
2.6.5	Chapitre 5 Prestations particulières en faveur des administrations publiques	2370
2.6.6	Chapitre 6 Financement de l'infrastructure	2370
2.6.7	Chapitre 7 Aide en cas de grandes catastrophes naturelles	2372
2.6.8	Chapitre 8 Séparation des transports et de l'infrastructure	2373
2.6.9	Chapitre 9 Comptabilité	2374
2.6.10	Chapitre 10 Droit d'achat des collectivités	2375
2.6.11	Chapitre 11 Activités sécuritaires dans le domaine ferroviaire	2376
2.6.12	Chapitre 12 Dispositions pénales et mesures administratives	2378
2.6.13	Chapitre 13 Dispositions transitoires et finales	2379
2.7	Loi fédérale portant modification de lois en raison de la deuxième réforme des chemins de fer	2380
2.7.1	Loi sur la responsabilité	2380
2.7.2	Code des obligations (CO)	2381
2.7.3	Code pénal suisse (CPS)	2381
2.7.4	Loi sur la statistique fédérale (LSF)	2381
2.7.5	Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNP)	2382
2.7.6	Loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)	2382
2.7.7	Loi sur les finances de la Confédération (LFC)	2382
2.7.8	Loi sur les douanes (LD)	2382
2.7.9	Loi sur les droits de timbre (LT)	2382
2.7.10	Loi sur la circulation routière (LCR)	2383
2.7.11	Loi sur les voies de raccordement ferroviaires	2383
2.7.12	Loi sur la constitution de gages sur les entreprises de chemin de fer et de navigation et la liquidation forcée des entreprises	2383

2.7.13 Loi sur les CFF (LCFF)	2384
2.7.14 Loi sur les installations de transport à câbles	2385
2.7.15 Loi sur les entreprises de trolleybus	2385
2.7.16 Loi sur la navigation intérieure (LNI)	2385
2.7.17 Loi sur la durée du travail (LDT)	2385
2.7.17.1 Généralités	2385
2.7.17.2 Explications des diverses modifications	2386
2.7.18 Loi concernant l'Office national suisse du tourisme	2387
2.7.19 Loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent sale dans le secteur financier (LBA)	2388
2.8 Arrêté fédéral sur la transformation du crédit de construction octroyé au BLS en prêt conditionnellement remboursable	2388
3 Conséquences	2388
3.1 Sur la Confédération	2388
3.1.1 Conséquences financières	2388
3.1.2 Conséquences sur le personnel	2389
3.1.3 Sur la neutralité budgétaire	2390
3.1.4 Autres conséquences	2390
3.2 Sur les cantons et les communes	2390
3.2.1 Conséquences financières	2390
3.2.2 Conséquences sur le personnel	2391
3.2.3 Autres conséquences	2391
3.3 Conséquences sur l'économie nationale	2391
3.3.1 Nécessité et possibilité d'intervenir pour l'Etat	2391
3.3.2 Conséquences sur l'ensemble de l'économie	2392
3.3.3 Conséquences sur divers groupes sociaux	2392
3.3.4 Autres réglementations envisagées	2394
3.3.5 Aspects de l'application	2394
3.4 Autres conséquences	2394
3.4.1 Conséquences sur l'environnement	2394
3.4.2 Conséquences sur la politique de l'aménagement du territoire et la politique régionale	2395
3.4.3 Autres domaines	2395
4 Rapport avec la planification de la législature	2395
5 Aspects juridiques	2396
5.1 Constitutionnalité et légalité	2396
5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	2396
5.3 Forme de l'acte normatif	2397
5.4 Assujettissement au frein aux dépenses	2397
5.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions	2397
Annexe	2398

Loi fédérale sur le transport de voyageurs (<i>Projet</i>)	2403
Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (<i>Projet</i>)	2425
Loi fédérale sur les transports publics (<i>Projet</i>)	2429
Loi fédérale sur les entreprises de transport par route (<i>Projet</i>)	2435
Loi fédérale sur les chemins de fer (<i>Projet</i>)	2439
Loi fédérale portant modification de lois en raison de la deuxième réforme des chemins de fer (<i>Projet</i>)	2469
Arrêté fédéral sur la transformation du crédit de construction octroyé au BLS Chemin de fer du Loetschberg SA en prêt conditionnellement remboursable (<i>Projet</i>)	2481

Répertoire des abréviations

BLS	BLS Lötschbergbahn AG, BLS Chemin de fer du Loetschberg SA BLS Ferrovia del Loetschberg SA, BLS Loetschberg Railway Ltd.
BSU	Busbetrieb Solothurn und Umgebung
GSM-R	Global System for Mobile Communications – Railways
Hupac	Hupac SA
MOB	Compagnie du Chemin de fer Montreux-Oberland bernois, Montreux-Berner Oberland-Bahn
RBS	Regionalverkehr Bern-Solothurn
RhB	Rhätische Bahn (RhB) Ferrovia retica (FR) Viafier retica (VR)
RM	Regionalverkehr Mittelland AG
SBB	Schweizerische Bundesbahnen SBB Chemins de fer fédéraux suisses CFF Ferrovie federali svizzere FFS Viafiers federalas svizras VFS, Swiss federal railways SFR
SOB	Schweizerische Südostbahn AG
SZU	Sihltal Zürich Uetliberg Bahn SZU
THURBO	Thurbo AG
TRN	TRN SA (Transports régionaux neuchâtelois)
VBZ	Verkehrsbetriebe Zürich
ZVB	Zugerland Verkehrsbetriebe AG
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Bases et objectifs de la réforme des chemins de fer 2

1.1.1 Contexte

1.1.1.1 Historique de la réforme des chemins de fer

La réforme des chemins de fer est un élément important de la politique des transports. Elle doit être comprise comme un processus visant à adapter les transports publics, et notamment le trafic ferroviaire, aux conditions actuelles. Le système, fruit de l'histoire, a été transformé progressivement par la révision de la loi sur les chemins de fer (1.1.1996) et par la réforme des chemins de fer ¹ (1.1.1999). Ce processus se poursuit maintenant par la réforme des chemins de fer 2.

Révision de la loi sur les chemins de fer – 1996

La restructuration du financement du trafic régional est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996, avec la révision de la loi sur les chemins de fer (art. 49 ss LCdF; RS 742.101). Voici ses principaux éléments: introduction du principe de la commande, par ailleurs, les différences de traitement des divers moyens et entreprises de transport ont été éliminées dans le trafic régional. Cela signifie que la commande du trafic régional se fait toujours conjointement par la Confédération et les cantons, indépendamment de l'entreprise qui fournit la prestation.

Le principe de la commande signifie que les déficits ne sont plus couverts a posteriori. La Confédération et les cantons commandent les offres des CFF, de La Poste et des autres entreprises de transport à un prix convenu d'avance sur la base d'un compte prévisionnel. La responsabilité de l'entreprise est ainsi renforcée par ce système qui indemnise les coûts planifiés non couverts. Pour passer à cette nouvelle méthode, il a été nécessaire d'adopter le modèle par secteur (subdivision de la comptabilité analytique en divers secteurs, p.ex. l'infrastructure, le transport régional des voyageurs, le trafic par wagons complets).

Réforme des chemins de fer 1 – 1999

La première étape de la réforme des chemins de fer 1 a été réalisée le 1^{er} janvier 1999. Elle contenait quatre mesures applicables à tous les chemins de fer, à savoir

- la séparation de l'infrastructure et des transports sur le plan de la comptabilité et de l'organisation,
- l'accès au réseau,
- l'extension du principe de la commande à toutes les indemnités et
- la libéralisation du trafic marchandises.

Les trois mesures ci-après visaient à rendre les CFF autonomes: le rapport entre l'Etat et l'entreprise a été revu, les CFF ont obtenu une nouvelle forme juridique

¹ FF 1997 I 853

(société anonyme de droit public obéissant à une réglementation fédérale spéciale) et ils ont été désendettés.

Au niveau de l'UE, la directive UE 91/440² traite cette série de questions. Les mesures de la réforme des chemins de fer 1 correspondent largement aux points que cette directive exige des Etats membres. Elle vise à ce que les chemins de fer de l'Etat soient détachés de l'administration étatique et que la concurrence soit instaurée sur le réseau ferroviaire – surtout dans le trafic marchandises. Le droit communautaire a continué de se développer depuis la réforme des chemins de fer 1 et depuis la clôture des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE. Le ch. 1.1.1.3 traite cette question plus en détail.

1.1.1.2 Intégration de la réforme des chemins de fer dans la politique des transports de la Suisse

Rapport avec la route

En ce qui concerne conditions cadres de la politique des transports, la poursuite de la réforme des chemins de fer s'inscrit dans le contexte de la concurrence entre le rail et la route. Au cours des dernières années, le rail a certes encore augmenté la qualité de ses prestations. Par contre, la route a continué à faire jouer ses avantages. Il est vrai que l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) a rapproché les coûts entre la route et le rail dans le trafic marchandises, mais tous les coûts externes ne sont pas encore imputés entièrement. Etant donné la concurrence régnant sur le marché des transports, les prix du trafic marchandises ont continué de baisser. En réaction à la RPLP, l'industrie du transport routier a encore amélioré son efficacité. Dans le trafic des marchandises à travers les Alpes, après des années de pertes et de stagnation, le rail a pu à nouveau augmenter faiblement sa part du marché depuis l'an 2000. Dans le trafic voyageurs et le reste du trafic marchandises, sa part a stagné ou légèrement diminué. L'objectif de la réforme des chemins de fer 2 est donc d'augmenter encore l'efficacité et la qualité des transports publics, notamment du trafic ferroviaire.

Service public

Il appartient aux pouvoirs publics d'assurer la desserte de base («service public»). L'accent est mis 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. Un réseau de transports publics bien aménagé est un facteur de localisation important pour les entreprises du point de vue politico-économique. Il incombe à l'Etat de créer les conditions-cadres permettant aux entreprises de se maintenir sur le marché et de s'y développer. Les liens avec la réforme des chemins de fer 2 résultent du financement de l'infrastructure (mise à disposition du réseau ferré), des règles de mise au concours et des conditions requises du service de ligne.

Décisions populaires

La réforme des chemins de fer 1 et l'article constitutionnel prescrivant le transfert du trafic marchandises transalpin ont influencé de manière déterminante la politique

² Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires.

suisse des transports au cours de ces dernières années. Outre le développement pragmatique de cette politique, diverses décisions populaires (p.ex. initiative des Alpes, arrêté fédéral sur Rail 2000, FTP-fonds pour les grands projets ferroviaires) ont jalonné la voie à suivre.

Autres mesures de politique des transports

Outre la réforme des chemins de fer, les importantes mesures ci-après influencent les conditions-cadres du secteur des transports:

- l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations,
- l'initiative des Alpes,
- les deux lignes ferroviaires transalpines (St-Gothard et Loetschberg),
- le projet de Rail 2000,
- le raccordement de la Suisse aux lignes étrangères à grande vitesse.

Internationalisation et influence de l'UE

L'interconnexion internationale du trafic voyageurs et du trafic marchandises ne cesse de croître. C'est pourquoi il est nécessaire de coordonner la politique suisse des transports et celle de l'Europe. L'accord sur les transports terrestres, signé le 21 juin 1999, adopté par le peuple suisse le 21 mai 2000 et entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, doit garantir la poursuite de la collaboration contractuelle 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.

Avec le «premier paquet ferroviaire» (paquet de l'infrastructure) et le deuxième, ainsi qu'avec le Livre blanc de 2001, l'UE a posé les principaux jalons de sa politique des transports. Cette dernière vise à accentuer fortement la modernisation des chemins de fer et table en premier lieu sur la promotion de la concurrence et l'amélioration de l'interopérabilité.

Conditions-cadres financières:

Le système des transports doit pouvoir être financé. La refonte de la péréquation financière et de la répartition des tâches (NPF) aura aussi des répercussions sur le financement des transports. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sera simplifiée. Chaque fois que c'est possible, seule la Confédération *ou* les cantons s'occuperont du financement d'une tâche ou d'un groupe de tâches. Les deux niveaux étatiques ne seront plus responsables ensemble que du trafic régional, qui représente une «tâche commune». Les compétences en matière d'infrastructure seront clairement délimitées. Il en ira d'ailleurs de même en ce qui concerne la route. Les répercussions déjà prévisibles de la NPF seront donc prises en compte dans la réforme des chemins de fer.

1.1.1.3

Evolution européenne

Engagé depuis quelque temps déjà, le passage à une concurrence accrue dans les transports publics et, notamment, dans le trafic ferroviaire est encore encouragé par l'UE. En 2001, l'UE a décidé, dans le «premier paquet ferroviaire», d'importants compléments³ à la directive initiale sur la réforme des chemins de fer (n° 91/440), qui comprend aussi la réglementation de l'accès au réseau. Cette directive fait partie intégrante de l'annexe I de l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et la Communauté européenne. Cela étant, la Suisse applique des mesures équivalentes. Le 15 mars 2003, ce premier paquet ferroviaire est entré en vigueur. Ce texte prévoit entre autres ce qui suit:

- L'accès au marché ou au réseau, notamment dans le trafic marchandises, est élargi. Dans une première phase, le réseau transeuropéen sera ouvert au trafic marchandises transfrontalier (TERNF). Dans une deuxième phase, à partir du 15 mars 2008, le trafic marchandises aura accès à tout le réseau ferroviaire européen.
- Pour garantir la non-discrimination, l'UE demande que l'octroi des sillons et la fixation de leurs prix ne relèvent pas des entreprises ou groupes d'entreprises (trusts) actives également dans le secteur des transports. Le service actuel d'attribution des sillons, commun aux CFF/BLS/RM ne répond pas aux exigences des directives UE. Pour garantir la compatibilité avec l'UE, il convient d'instituer un service indépendant et délocalisé. Ce dernier reprendra les fonctions qui sont indispensables pour assurer l'accès non-discriminatoire au réseau (allocation des sillons, planification des sillons, analyse des goulets d'étranglement, prix des sillons et horaire du réseau).
- Une grande importance est accordée à l'application progressive de l'interopérabilité dans tous les pays. Contrairement aux efforts initiaux, celle-ci ne sera plus limitée aux réseaux à grande vitesse.
- Les réglementations pour l'accès au réseau, l'admission des entreprises et la fixation des prix des sillons seront affinées sur beaucoup de points de détail.

³ – 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.
– Directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires.
– 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.

L'UE a l'intention d'accélérer l'édification d'un espace ferroviaire européen global et a mis en vigueur le deuxième paquet ferroviaire⁴ 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 (introduction du cabotage et ouverture du marché dès 2006 au lieu de 2008). Une étape de libéralisation supplémentaire pour le trafic des voyageurs est encore à l'étude actuellement dans le cadre d'un troisième paquet ferroviaire.

Dans le détail, les textes normatifs du deuxième paquet ferroviaire ont les contenus suivants:

- *Directive concernant la sécurité ferroviaire (Dir. 2004/49/CE)*

Cette directive régit les responsabilités et la répartition des tâches concernant la sécurité des chemins de fer dans l'espace ferroviaire européen. Dorénavant, un agrément de sécurité sera exigé pour l'exploitation de l'infrastructure. Il sera délivré par l'Etat-membre sur le territoire duquel l'opérateur des véhicules est domicilié. L'attestation de la gestion de la sécurité doit être remise par l'autorité de l'Etat-membre où l'entreprise ferroviaire a d'abord commencé son exploitation. Elle est valable dans toute la Communauté. Le certificat de sécurité lié à un tronçon, exigible en plus, a quant à lui un caractère national. Il est délivré par l'autorité de l'Etat-membre où l'entreprise ferroviaire envisage d'offrir de nouvelles prestations de service de transport. Enfin, la directive prescrit que l'indépendance de l'autorité nationale chargée de la sécurité et de l'autorité d'enquête sur les accidents doit être garantie.

- *Directive modifiant les directives sur l'interopérabilité (Dir. 2004/50/CE)*

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

Pour la Suisse, les besoins d'adaptation sont plus faibles dans l'ensemble, car les versions les plus actuelles ont été chaque fois prises en compte pour la mise en œuvre des directives sur l'interopérabilité, et les modifications

⁴ Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne (règlement instituant une Agence).

- 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).
- 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.
- 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.

plutôt marginales qui doivent être effectuées par la directive 2004/50/CE peuvent être intégrées dans le processus en cours.

– *Modification de la Dir. 91/440/CEE (Dir. 2004/51/CE)*

Grâce à la directive modifiée, les entreprises ferroviaires bénéficieront dès le 1^{er} janvier 2006, à des conditions appropriées, d'un accès à toute l'infrastructure ferroviaire de la Communauté pour transporter des marchandises à travers les frontières. Dès le 1^{er} janvier 2007, elles auront accès, pour toutes les catégories de service de fret, à l'infrastructure de tous les Etats membres, ce qui signifie que le cabotage national sera aussi possible. Cela permettrait, par exemple, à BLS Cargo d'assurer des transports à l'intérieur de l'Allemagne et, à l'inverse, permettrait aux opérateurs des Etats membres d'offrir des services de fret à l'intérieur de la Suisse. La LCdF correspondant déjà à la directive 2004/51/CE, il n'est pas nécessaire d'adapter la législation suisse.

– *Agence ferroviaire européenne (règlement CE n° 881/2004)*

Le règlement précité comprend les normes applicables à la création d'une Agence ferroviaire européenne (AFE) à Valenciennes (F). Dès avril 2006, celle-ci coordonnera entièrement les aspects de sécurité et d'interopérabilité du système ferroviaire européen. Mandatée par la Commission EU, elle vérifiera la compatibilité des prescriptions nationales en matière de sécurité avec la directive sur la sécurité des chemins de fer communautaires (dir. 2004/49/CE). L'Agence ne dispose pas de pouvoirs de décision. Elle a un conseil d'administration dont la composition est déterminée par la Commission UE. Les Etats tiers tels que la Suisse peuvent aussi participer à l'Agence. Cette participation constitue pour notre pays la seule possibilité efficace de faire valoir ses intérêts dans le processus de réglementation ferroviaire de l'UE. Selon la Commission UE (DG TREN), la Suisse serait très bienvenue en tant que membre.

En concluant des accords bilatéraux avec l'UE, la Suisse s'est engagée à prendre en compte l'évolution du droit communautaire dans le domaine des chemins de fer et des transports publics. Aux termes de l'art. 52 de l'accord sur les transports terrestres, la procédure d'adaptation 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 doit, par voie informelle, obtenir la prise de position de l'autre partie contractante.
- Si une modification des prescriptions juridiques est adoptée, elle doit être communiquée à l'autre partie contractante. Sur demande de l'une des parties, le Comité mixte procède à un échange d'opinion 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 l'application régulière de l'accord sur les transports terrestres.)
- Si le nouveau droit est considéré comme une modification par rapport à l'accord, il faut soit adapter les annexes au nouveau droit soit modifier l'accord lui-même. En troisième possibilité, on peut décider d'autres mesures qui garantissent le fonctionnement 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 maintenir l'équilibre de l'accord.

Actuellement, la Suisse négocie avec l'UE la reprise des deux premiers paquets ferroviaires dans l'accord sur les transports terrestres. Il importe donc de prendre des mesures pour adapter les réglementations applicables à l'accès non-discriminatoire au réseau. Au contraire, les prochaines étapes de libéralisation de l'UE, visées par les deux paquets ferroviaires, ne demanderont pas d'autres adaptations de lois, puisque les réglementations nécessaires sont déjà en vigueur. La reprise des paquets ferroviaires permettrait aux entreprises ferroviaires suisses d'accéder au marché de l'UE plus largement et plus simplement que cela n'est le cas actuellement avec la directive 91/440.

Rapportée aux pays les plus importants pour nous, l'application actuelle des directives UE se présente comme suit.

Allemagne

Après que la Reichsbahn et la Bundesbahn ont été fusionnées dans un premier temps et que la Deutsche Bahn SA, organisée sur une base de droit privé, a été fondée le 1^{er} janvier 1994, un nouveau pas a été franchi le 1^{er} janvier 1999. La Deutsche Bahn SA constitue désormais un holding (groupe industriel) chapeautant six sociétés anonymes. De ce fait, les exigences fixées par la directive UE 91/440 (séparation organisationnelle et comptable) ont été remplies. Etant donné la gestion directe par le holding, ces entreprises formellement indépendantes ne bénéficient guère de leur propre marge de manœuvre.

L'accès au réseau est accordé dans le trafic marchandises. Le plus grand opérateur dans ce domaine est DB Cargo; par ailleurs, quelques petits chemins de fer exclusivement privés sont aussi entrés sur le marché.

La concurrence s'est intensifiée dans le trafic ferroviaire. Dans le trafic voyageurs régional, les prestations sont parfois adjudgées au moyen d'appels d'offres. Cela étant, les chemins de fer privés peuvent augmenter leur part du trafic régional, même si la Deutsche Bahn SA, avec plus de 90 % des prestations de transport, reste toujours l'opérateur dominant.

Afin de mettre en œuvre les nouvelles exigences du «paquet ferroviaire» de l'UE, notamment l'indépendance de l'attribution des sillons, les rapports entre la DB Netz SA et la Deutsche Bahn SA ont été rendus plus transparents (propre compte de résultats, interdiction partielle faite à la direction du groupe de donner des instructions). Une agence des sillons, indépendante, créée auprès de l'Office fédéral des chemins de fer, approuve le système des prix des sillons de la DB Netz SA et contrôle l'adjudication des sillons. On ne sait pas encore si ces mesures suffiront pour satisfaire aux objectifs du droit européen appliqué depuis 2003.

Grande-Bretagne

C'est au Royaume Uni que la réforme la plus profonde a été réalisée. L'ancienne British Rail (BR) a été scindée en 25 sociétés d'exploitation du trafic voyageurs, en 13 sociétés d'entretien, en 3 sociétés de matériel roulant et en diverses petites entreprises pour les services, les fournitures, etc. Dès 1994, la société d'infrastructure Railtrack, entièrement privatisée en 1996, a repris l'ensemble du réseau ferroviaire, ce qui a permis de séparer entièrement l'infrastructure et les transports. Mais dès le

mois d'octobre 2001, cette entreprise, naguère florissante, était menacée de faillite, raison pour laquelle elle a été placée sous le contrôle d'administrateurs. Cela étant, la privatisation du rail anglais a été, pour une très large part, annulée de facto. La principale cause de cet échec a été l'entretien du réseau, qui a été négligé trop longtemps. Une série d'accidents ferroviaires a révélé de graves négligences et a augmenté la pression pesant sur l'entreprise d'infrastructure, de sorte que les travaux sur les voies, qui s'imposaient depuis longtemps, ont été mis en chantier. Par la suite, les gains initiaux se sont vite transformés en une perte qu'il n'a plus été possible de compenser. En octobre 2002, l'entreprise privée Railtrack a été libérée de sa tutelle. On a créé une entreprise publique à but non lucratif «Company Limited by Guarantee» du nom de Network Rail, compétente uniquement pour l'entretien des installations ferroviaires, des voies et des signaux. Elle est financée entièrement par des capitaux privés et ses revenus sont réinvestis au fur et à mesure dans l'entreprise. Les membres qui la composent, tels l'autorité de surveillance Strategic Rail Authority (SRA), les opérateurs ferroviaires et les groupes d'intérêt remplacent les actionnaires. Le prix des sillons, les produits du parc immobilier et les contributions de l'Etat couvrent les dépenses courantes.

En Grande-Bretagne, les opérateurs obtiennent pour le trafic voyageurs une concession d'une durée minimale de sept ans (franchise), qui peut aussi déterminer une indemnité pour cette période. Etant donné la législation britannique, la concurrence dans ce trafic se limite presque exclusivement au renouvellement périodique des concessions.

France

L'objectif de la réforme des chemins de fer français a été de ne pas subdiviser l'entreprise ferroviaire de l'Etat, la SNCF (Société Nationale des Chemins de fer Français) en plusieurs sociétés isolées et de veiller à son maintien en tant qu'entreprise ferroviaire intégrée dans le cadre de la législation européenne. La création de la société d'infrastructure Réseau Ferré de France (RFF) a certes permis d'atteindre l'objectif minimal de l'UE concernant la séparation des transports et de l'infrastructure, mais le contrat bilatéral circonstancié conclu avec la SNCF aboutit à une séparation qui ne s'étend pas beaucoup plus loin que le niveau purement comptable. Bien qu'il s'agisse formellement d'une séparation organisationnelle de l'infrastructure et des transports, l'autonomie du gestionnaire de l'infrastructure ne fait pas partie des objectifs visés. Le point fort de la réforme française des chemins de fer réside dans le gain d'efficacité de la SNCF. Les principes relatifs à la concurrence que suit la Commission de l'UE (p.ex. cabotage) sont rejetés dans une large mesure.

La France a créé les structures nécessaires à la garantie du libre accès au réseau. Trois services sont responsables de l'admission: le Ministère des transports octroie les licences, les certificats de sécurité et les autorisations de nouveaux systèmes. Le RFF attribue les sillons horaires sur les différents tronçons et la SNCF administre ces sillons de manière non discriminatoire suivant la directive du RFF. Jusqu'ici, seule une entreprise circule en France au titre de l'accès au réseau.

Italie

Par rapport aux autres Etats membres de l'UE, la directive UE 91/440 a été appliquée en Italie avec un certain retard. Ce pays a transformé les FS, chemin de fer de l'Etat, en une société anonyme et rendu ses divisions autonomes. La nouvelle société

d'infrastructure des FS, Rete Ferroviaria Italiana (RFI), est entrée en service le 1^{er} juillet 2001. La séparation de l'infrastructure et des transports a ainsi été accomplie, bien que sous l'égide d'un holding commun. Depuis 2001, quelques entreprises – des chemins de fer privés existants et des entreprises nouvellement créées – fournissent des prestations marchandises sur les voies du chemin de fer de l'Etat.

1.1.1.4 Justification de la réforme des chemins de fer 2

Pendant le traitement de la réforme des chemins de fer 1, tous les intéressés ont souligné que celle-ci devait être comprise comme un processus permanent à réaliser en plusieurs étapes. C'est pourquoi diverses questions n'ont pas été traitées, notamment l'harmonisation du financement des investissements et le nouveau régime de la police des chemins de fer. Les interventions parlementaires ad hoc, notamment la motion 97.3395 de la Commission des transports et des télécommunications, engagent le Conseil fédéral à présenter un nouveau paquet de réformes. La motion a la teneur suivante: «Le Conseil fédéral est chargé, dans les trois ans au plus tard après l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer (1), de présenter aux Chambres fédérales un projet assorti des modifications légales nécessaires pour réaliser une harmonisation intégrale du financement des transports publics, notamment des investissements.»

1.1.2 Objectifs de la réforme des chemins de fer 2

L'objectif suprême de la politique des transports est d'assurer l'offre d'un système ferroviaire attrayant et performant. Nous ne pourrions l'atteindre qu'en améliorant progressivement l'efficacité des transports publics et en optimisant le rapport coûts – efficacité. Les étapes de la réforme de 1996 et de 1999 ont contribué dans une large mesure à la réalisation de cet objectif. La réforme des chemins de fer 2 a les mêmes objectifs de politique financière et des transports.

Il s'est avéré qu'une procédure pragmatique en plusieurs étapes est, en fin de compte, un gage de réussite. Des exemples de l'étranger montrent par ailleurs qu'il a souvent fallu annuler des réformes très rapides et radicales. La faisabilité doit donc rester un critère important des étapes de la réforme.

Une augmentation accrue de l'efficacité doit surtout améliorer la position concurrentielle du rail. Avec l'amélioration du rapport coûts-bénéfices pour les pouvoirs publics, l'Etat tend à obtenir de plus grands avantages en échange des sommes importantes qu'il consacre au système des transports publics et au rail. En bref, il veut obtenir davantage de trafic ferroviaire pour la même dépense ou obtenir le même volume de transport pour une indemnité plus faible. La séparation nette des fonctions politiques et entrepreneuriales ainsi que des responsabilités de la Confédération et des cantons en sont une condition préalable importante.

Les principaux efforts dans cette direction ont été faits avec la réforme 1. Alors que celle-ci était placée principalement sous le signe de l'autonomie et du désendettement des CFF ainsi que de l'introduction de l'accès au réseau, la deuxième réforme vise surtout à simplifier les responsabilités de la Confédération et des cantons en matière de financement de l'infrastructure. L'égalité de traitement entre les chemins

de fer doit être garantie dans toute la mesure du possible et les points traités lors de la première étape devront être améliorés.

1.1.3 Points forts de la réforme des chemins de fer 2

Les cinq objectifs principaux pour la réforme des chemins de fer 2 résultent de ces préliminaires. Il s'agit surtout:

- d'harmoniser le financement de l'infrastructure: de simplifier le système et d'adapter la répartition des tâches cantonales et fédérales aux nouvelles conditions, notamment à la NPF (p.ex. désenchevêtrer les tâches entre la Confédération et les cantons, financer les prestations par des programmes);
- de traiter de la même manière les entreprises de transport;
- de procéder aux adaptations résultant de la première réforme des chemins de fer;
- de traiter les affaires en suspens depuis la première réforme des chemins de fer;
- de transposer dans le droit suisse la réglementation de l'UE, compte tenu de son évolution depuis la conclusion de l'accord sur les transports terrestres, notamment les directives sur l'interopérabilité et les deux premiers «paquets ferroviaires». L'accent est mis sur la garantie d'un accès non discriminatoire au réseau.

Le projet ne porte pas sur les points suivants (avec indication des motifs entre parenthèses):

- la privatisation (pas de mesures à prendre);
- la libéralisation (infrastructure: mesure inappropriée; trafic marchandises et appel d'offres dans le trafic commandé, notamment dans le trafic régional: mesure déjà réalisée);
- le désendettement des caisses de pensions (des solutions d'ordre général sont nécessaires, les problèmes spécifiques au chemin de fer devraient, le cas échéant, faire l'objet d'un projet distinct);
- le financement des grands projets ferroviaires (projet séparé);
- les installations de transport à câbles (projet séparé).

La législation relativement ouverte permet des évolutions nécessaires et judicieuses dans les domaines mentionnés en premier. Cela étant, il n'y a aucune raison pour que la Confédération privilégie ces questions par voie législative.

Avec la révision de 1995 de la loi sur les chemins de fer et la mise en œuvre des réformes des chemins de fer 1 et 2, toutes les questions importantes (voyageurs, marchandises, infrastructure) seront traitées dans ce cadre. Vu que la réforme doit être considérée comme un processus, il sera nécessaire, à l'avenir également, de suivre l'évolution du marché. L'OFT établira périodiquement des rapports sur l'effet des mesures. A cet égard, il examinera l'efficacité tant de l'ensemble de la réforme que de chacun de ses instruments.

1.1.4 Paysage ferroviaire

La structure actuelle des entreprises concessionnaires s'explique par des raisons historiques. Cette évolution a été marquée par l'étatisation des principaux chemins de fer en 1902–1909. Ensuite, la Confédération a accordé dès 1940 une aide aux chemins de fer privés en subordonnant les prestations fédérales à l'obligation faite aux entreprises de constituer de plus grandes unités. A partir de 1996, la loi révisée sur les chemins de fer a proposé des incitations pour des fusions et des coopérations, de sorte que le nombre des entreprises ayant droit aux indemnités a pu être réduit de 26 %.

De nouvelles mesures de consolidation s'imposent principalement pour le transport régional des voyageurs (TRV) et l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire. Au chapitre de l'infrastructure, des gains d'efficacité peuvent être obtenus principalement en réduisant les doubles emplois, c'est-à-dire en réunissant d'importantes fonctions infrastructurelles (gestion suprarégionale de l'exploitation, GSM-R, alimentation en énergie, attribution des sillons, etc.). Dans le TRV, les incitations à la concurrence porteront davantage leurs fruits et certaines synergies potentielles pourront être mises à profit, surtout lorsque des capacités inutilisées seront disponibles.

Il est indéniable que de nombreux chemins de fer privés de Suisse sont trop petits pour pouvoir survivre eu égard, notamment, aux appels d'offres pour les réseaux de lignes régionales. Notons cependant que la compétitivité d'une entreprise ne dépend pas uniquement de sa taille. Cela apparaît au travers de l'évolution en Allemagne, où depuis 1996, la Deutsche Bahn SA, très grande entreprise par rapport à ses concurrents, n'a pu gagner que 14 adjudications sur 54 (appels d'offres et offres spontanées).

En 2004, le Conseil fédéral s'est décidé en faveur du modèle «*CFF+X*», selon lequel le réseau à voie normale serait exploité par les CFF et leurs entreprises associées, ainsi que par quelques chemins de fer privés, compétitifs, qui dans le transport régional des voyageurs se trouveraient en concurrence (virtuelle ou réelle) entre eux et avec les CFF. Ce scénario est en cours de réalisation. A l'instar des CFF, sur la base des expériences actuelles, ces chemins de fer doivent rester intégrés au vu des expériences faites jusqu'ici. En d'autres termes, ils doivent exploiter leur infrastructure en plus du trafic régional et, éventuellement, du trafic marchandises. Quelques autres entreprises sont nécessaires pour l'exploitation des réseaux à voie étroite. Dans ce contexte, il devrait aussi être possible de constituer des entreprises mixtes rail/bus.

Dans la mesure où la Confédération participe aux entreprises concernées, elle encourage l'évolution décrite ci-dessus. Toutefois en sa qualité d'actionnaire minoritaire, elle reste tributaire de la collaboration des cantons.

1.2 Contenus de la réforme des chemins de fer 2

Quant au fond, la réforme des chemins de fer 2 porte essentiellement sur les cinq points suivants qui sont présentés ci-après:

1. nouvelle réglementation du financement de l'infrastructure avec les conventions sur les prestations, nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons,
2. service de sécurité (police des chemins de fer),
3. garantie de l'accès non-discriminatoire,
4. interopérabilité du réseau ferroviaire européen,
5. égalité de traitement, sur le plan légal, entre les entreprises de transport,
6. complément des réformes antérieures.

1.2.1 Nouvelle réglementation du financement de l'infrastructure

La réforme des chemins de fer 2 a pour but:

- d'axer les instruments de financement sur le maintien et le développement à long terme des infrastructures (entretien, renouvellement, investissements) et de les associer aux prescriptions stratégiques des pouvoirs publics.
- de garantir l'égalité de traitement des entreprises en matière de financement de l'infrastructure.
- d'éliminer autant que possible les doubles compétences et de répartir les tâches entre la Confédération et les cantons selon des critères fonctionnels. Ceci correspond également aux principes de la NPF, selon lesquels les dépenses doivent être attribuées autant que possible à un seul niveau.

Ces objectifs doivent être atteints autant que possible dans le cadre d'une opération neutre au niveau budgétaire.

1.2.1.1 Rôle de l'Etat

Le financement de l'infrastructure se fait aujourd'hui par les pouvoirs publics (Confédération et cantons). En principe, les pouvoirs publics commandent l'exploitation de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés, ainsi que les investissements de renouvellement normaux. Ils couvrent ces dépenses par le budget ordinaire. Tout besoin qui dépasse le cadre de l'exploitation et du renouvellement courant est aujourd'hui financé par le fonds des grands projets ferroviaires (FTP) ou les crédits cantonaux spéciaux.

Dès la réforme des chemins de fer 1 (FF 1997 I 853, ch. 124.22) le cadre du futur financement de l'infrastructure a été fixé. La réforme prévoit que

- seuls les investissements dans le secteur des transports doivent être financés selon les conditions des marchés financiers,

- les investissements dans l'infrastructure doivent l'être par des prêts sans intérêt, conditionnellement remboursables, dans la mesure où les fonds des amortissements ne suffisent pas, et que
- des financements spéciaux seront assurés pour les grands projets et les investissements d'extension importants.

Ces trois points sont réalisés dans une large mesure (une exception à régler: cf. ch. 2.8.). L'organisation est basée sur l'indemnisation, par les pouvoirs publics, des coûts non couverts planifiés de l'exploitation et de l'entretien de l'infrastructure. Ainsi, le financement de l'infrastructure est supporté entièrement par les pouvoirs publics. Ceci permet de maintenir le prix du sillon à un bas niveau, car l'exploitation de l'infrastructure ne doit pas produire de bénéfice. L'organisation actuelle du financement de l'infrastructure est présentée par le tableau 1.

Organisation actuelle et volume du financement de l'infrastructure
(sans FTP et sans les grands projets du trafic d'agglomération)

Propriété, organisation	Réseau CFF (actionnaire unique: Confédération)	Autres chemins de fer d'importance nationale et régionale (actionnaires majoritaires en règle générale les pouvoirs publics, part fédérale comprise entre 20 et 45 %)		Trafic local et d'excursion (entreprises communales, sociétés d'économie mixte et entreprises privées)	Total
Financement par la Confédération	1410 mio. fr.	113 mio. fr.	331 mio. fr.		1855 mio. fr.
Financement par les cantons (et les communes)			222 mio. fr.	200 mio. fr. (estimation)	422 mio. fr.
Volume global	1410 mio. fr.	113 mio. fr.	553 mio. fr.	200 mio. fr.	2276 mio. fr.
Réseau voie normale	2880 km	201 km	564 km	33 km	3677 km
Réseau voie étroite		74 km	1424 km	234 km	1732 km
Longueur totale	2880 km	275 km	1988 km	266 km	5409 km

1.2.1.2

Instruments de financement – convention sur les prestations

Le tableau 1 montre que la Confédération assume surtout la responsabilité du financement du réseau ferré. Le financement est lié à la gestion stratégique du développement de l'infrastructure. Le principal responsable du financement étant la Confédération, elle doit également formuler les objectifs de politique des transports et les moyens de les atteindre.

La réglementation actuelle pose divers problèmes:

- La conclusion des conventions d'investissement des chemins de fer privés, qui nécessite l'approbation de tous les cantons sur les projets isolés, se révèle parfois très difficile et laborieuse. Chaque fois, deux à quatre services fédéraux et cantonaux s'occupent des mêmes questions.
- La situation est compliquée par le fait qu'il y a de nombreuses interfaces entre les installations financées uniquement par la Confédération, les installations financées en commun par la Confédération et les cantons et les installations financées uniquement par les cantons.
- Les instruments de financement sont nombreux, ce qui alourdit la tâche du pilotage judicieux dans les divers secteurs.
- Par ailleurs, le traitement des entreprises est inégal: les CFF font l'objet de conventions quadriennales sur les prestations, alors que les chemins de fer privés font l'objet de projets individuels pour le financement des investissements et de conventions annuelles sur les indemnités. Même là où la Confédération serait seule responsable, les cantons sont investis de certaines responsabilités (p.ex. extensions des RER).
- De plus, les instruments de financement ne sont pas adaptés au principe du long terme appliqué aux investissements d'infrastructure et enfreignent la répartition des tâches entre les entreprises (décisions opérationnelles) et les pouvoirs publics (prescriptions stratégiques).

Le but est de régler les instruments de financement en fonction du maintien et du développement à long terme de l'infrastructure (entretien, renouvellement, investissements) et de les associer aux prescriptions stratégiques des pouvoirs publics. L'instrument de la convention sur les prestations, employé pour la première fois entre la Confédération et CFF pour la période 1999–2002 a fait ses preuves. Il est donc proposé de passer désormais des conventions sur les prestations également avec les autres gestionnaires de l'infrastructure. Cela permettra aussi d'obtenir une harmonisation formelle.

Afin de pouvoir travailler de manière judicieuse et efficace, il faudra également limiter le nombre de partenaires participant aux négociations. La règle devrait être qu'un seul niveau étatique participe à une convention. Le délai parfois considérable qui s'écoule jusqu'à ce que les options de financement soient harmonisées entre la Confédération et les cantons et que la convention soit signée par tous les participants peut faire du tort aux chemins de fer privés. La nouvelle méthode correspond aussi à de nouveaux principes, notamment ceux que vise la réforme de la NPF, selon laquelle chaque niveau étatique doit avoir une tâche aussi clairement délimitée que possible.

En principe, la Confédération passera une convention sur les prestations de *quatre ans* avec chaque entreprise de chemin de fer entrant en ligne de compte. Ce document comprend l'indemnisation des coûts non couverts planifiés de l'exploitation de l'infrastructure (y compris l'entretien), l'indemnité des frais d'amortissement («maintien de la qualité des infrastructures») ainsi que le financement des investissements qui dépassent les amortissements («besoin fondamental»), donc l'ensemble du flux monétaire pour la période concernée. L'introduction de la convention sur les prestations est un facteur de sécurité de planification et de souplesse pour les deux parties: la sécurité de planification est assurée puisqu'on fixe un cadre financier valable quatre ans; la souplesse est augmentée parce qu'il est possible d'effectuer des transferts à l'intérieur du cadre fixé.

Les entreprises doivent être encouragées à *utiliser les fonds de la manière la plus efficace possible*. Ainsi, à l'heure actuelle, il se peut qu'une installation puisse être assainie une fois de plus, mais vu la disponibilité variable des diverses sources de financement, on investit quand même dans une nouvelle installation. L'entreprise devra éviter ce genre de chose à l'avenir, elle le pourra si les fonds prévus comme aide à l'investissement peuvent également être employés pour l'entretien (et vice-versa), si telle est la solution la plus économique. Cela permettra d'optimiser globalement l'infrastructure dans les entreprises.

Cela implique aussi que l'on renonce à relier les fonds fédéraux à des projets isolés, déterminés («financement par objet»). Il s'agira plutôt de fixer les buts à atteindre pendant la période en question ainsi que le cadre financier nécessaire. Un objet pourra donc, si la construction dure p.ex. 6 ans, être financé sur deux ou trois conventions sur les prestations. Renoncer aux conventions d'objet (crédit-cadre,/ art. 56 LCdF) renforce la responsabilité opérationnelle de l'entreprise et permet une gestion par objectifs stratégiques, selon l'échelon considéré.

Suivant les possibilités, la Confédération convertira une partie de ses *prêts d'investissement en capital propre* de l'entreprise de chemin de fer (comme ce fut le cas dans les années 60 pour de nombreux chemins de fer privés et lors de la réforme des chemins de fer 1 pour les CFF). La Confédération s'assure ainsi une influence sur les entreprises qui exploitent les tronçons qui l'intéressent directement.

Comme une partie des fonds d'investissement de l'infrastructure seront convertis en capital propre, les chemins de fer privés devront séparer dans leurs bilans les secteurs trafic et infrastructure, afin que le capital propre ne se déverse pas dans l'ensemble de l'entreprise. Les CFF SA ont déjà réalisé cette séparation; le Matterhorn Gotthard Bahn MGB (anciens FO/BVZ) a également créé une société séparée, quoique totalement intégrée à l'échelon directorial. Une démarche semblable est prévue au BLS. Les autres entreprises du réseau de base devront encore opérer cette transformation. Finalement, il se peut que les structures de propriété des entreprises se modifient à moyen ou à long terme, lorsque le capital propre sera p. ex. renforcé unilatéralement par la Confédération. Celle-ci acquerrait donc des parts de plus en plus grandes de l'infrastructure des entreprises de transport. Le financement d'une partie considérable du réseau ferré par la seule Confédération et la garantie de fonds d'investissements sous forme de capital propre reflètent son grand intérêt à ce réseau.

1.2.1.3

Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons: ventilation de l'infrastructure ferroviaire en un réseau de base et un réseau complémentaire

Situation initiale

Le réseau ferroviaire actuel s'étend sur 5313 kilomètres. Il appartient en majeure partie aux CFF SA et donc à la Confédération, qui en est l'unique actionnaire. Le réseau des chemins de fer privés, d'une longueur de 2510 km, est constitué par des sociétés anonymes dont la majorité des actions est détenue par les cantons. En général, la Confédération y participe en tant qu'actionnaire minoritaire. Le tableau ci-après montre les parts des lignes à voie normale et à voie étroite dans l'ensemble du réseau ferroviaire suisse, ainsi que les conditions de propriété:

Tableau 2

Longueur des réseaux des chemins de fer suisses (sans les funiculaires)

Voie normale	CFF	2880 km	53,6 %	68 %
	Autres	797 km	14,6 %	
Voie métrique	Autres	1639 km	30,4 %	32 %
	Autres	73 km	1,4 %	
Total	CFF + autres	5390 km	100,0 %	100 %

Source: recensement OFT

Le genre de financement de ce réseau est modelé par l'histoire. La Confédération est seule responsable des lignes d'importance nationale; celles-ci englobent tout le réseau CFF, ainsi que le réseau fondamental du BLS et quelques lignes des régions de Bâle et de Schaffhouse. Le financement des autres lignes des chemins de fer privés se fait en commun avec les cantons, dans le cadre de l'indemnisation du trafic régional. Le financement des lignes de trams sur le territoire des grandes villes est laissé aux cantons (ou aux villes). L'infrastructure est donc financée par l'une des entités suivantes:

- par la Confédération en vertu de l'art. 8 LCFF (convention sur les prestations) et selon les art. 49 et 56 LCdF pour les autres entreprises de transport,
- conjointement par la Confédération et les cantons selon les art. 49 et 56 LCdF,
- par les cantons et, le cas échéant, les communes selon l'art. 8 LTP.

Mentionnons encore le financement selon le FTP et les diverses mesures d'encouragement visées par l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire. Par ailleurs, la Confédération finance divers projets de trafic d'agglomération (chemin de fer urbain, métro) sur la base du crédit-cadre visé par l'art. 56 LCdF et à titre de solution transitoire. Diverses solutions définitives dans ce domaine sont élaborées indépendamment du présent projet.

Inconvénients du système actuel

Le système actuel souffre principalement du fait que la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ne répond guère à des critères fonctionnels, mais résulte surtout d'aléas historiques. Les responsabilités ne correspondent parfois plus à l'importance des divers tronçons. Ainsi, le tronçon Le Day–Le Pont, parce qu'il est propriété des CFF, est considéré comme une infrastructure nationale dont la Confédération est seule responsable. Or il s'agit véritablement d'un tronçon du trafic régional. En revanche, la ligne Berne–Neuchâtel, qui écoule aussi un trafic international, est considérée comme une ligne régionale. Cette situation a pour effet que la responsabilité d'un tronçon déterminé n'est pas toujours endossée par l'organisme qui y est intéressé en premier lieu. Pour en rester aux exemples précités, le canton de Vaud s'intéresse certainement davantage au tronçon Le Day–Le Pont que la Confédération, mais comme il ne participe pas à son financement, il ne peut pas agir sur son aménagement. Il en résulte constamment des difficultés, parce que les autorités de plusieurs niveaux participent au financement de la même tâche (p.ex. assainissement, aménagement sur plusieurs voies, installation d'un nouvel arrêt, etc.) que diverses bases de subventionnement peuvent être déterminantes.

Objectif de la nouvelle réglementation

La réforme 2 doit donc réduire le plus possible les doubles emplois et répartir les tâches entre la Confédération et les cantons selon des critères fonctionnels. Cela correspond aussi aux principes du nouvel aménagement de la péréquation financière (NPF), en vertu de laquelle les tâches doivent, chaque fois que c'est possible, être attribuées uniquement à un seul niveau. Il en résultera, dans l'ensemble, une simplification pour la Confédération, les cantons et les entreprises de transport.

Répartition du financement de l'infrastructure entre la Confédération et les cantons

Des clarifications approfondies ont conduit à la conclusion que la répartition des responsabilités d'infrastructure entre la Confédération et les cantons offre des avantages majeurs, à savoir:

- La diminution du nombre de cas où deux organes sont compétents.
- Le possibilité de réduire de moitié par rapport aujourd'hui le nombre des partenaires.
- Le désenchevêtrement des réseaux entre la Confédération et les cantons, ce qui devrait simplifier le travail des entreprises.
- La Confédération n'est plus impliquée que dans les cas d'ordre supérieur, en tant que seul et unique partenaire aux négociations.
- Du point de vue financier, une telle solution permet la neutralité budgétaire de la Confédération et des cantons. Pour plus de précisions à ce sujet, voir le ch. 4.
- La problématique mentionnée au début peut trouver une solution dans une nouvelle répartition du réseau ferré suisse. Au lieu de trois domaines de responsabilité, il n'y en aura plus que deux.

Actuellement, 56 % du réseau sont financés uniquement par la Confédération, 39 % par la Confédération et les cantons et 3 % par les cantons uniquement (les 2 % des tronçons manquants ici n'obtiennent pas de contributions des pouvoirs publics).

Compte tenu de la forme proposée du réseau de base, la Confédération devrait financer à l'avenir environ 80 % pour cent du réseau ferroviaire et les cantons le reste. Il ne faut pas oublier que chaque tronçon-kilomètre ne génère pas les mêmes coûts.

Réseau de base et réseau complémentaire

La Confédération et les cantons seront désormais responsables chacun d'une partie bien définie du réseau ferroviaire au lieu des trois domaines de responsabilité actuels, il n'y en aura plus que deux. Cette proposition de séparer le réseau en un réseau de base et en un réseau complémentaire est d'ordre financier. *La propriété et la surveillance ne sont pas touchées.* La Confédération est seule responsable du réseau de base, alors que la responsabilité du réseau complémentaire revient aux cantons ou à un échelon défini par les cantons (communes, associations ad hoc, associations cantonales ou intercantionales). Lors de l'attribution d'une ligne à l'un ou l'autre réseau, l'intérêt de la Confédération ou des cantons devra être pris en compte. Il faudra en outre observer le principe selon lequel la répartition ne doit finalement pas conduire à des surcharges financières ni du côté de la Confédération, ni du côté des cantons. Selon le présent projet, les cantons (et les communes) ne seront donc responsables que d'une petite partie du réseau (cf. 1).

Critères de répartition entre le réseau de base et le réseau complémentaire

Afin de rendre possible la répartition des différents tronçons entre les deux réseaux, il s'agit de définir les fonctions des réseaux. Au minimum, un réseau de base doit remplir les fonctions suivantes:

- Trafic international (transport de voyageurs et de marchandises, y. c. raccordements au réseau LGV).
- Trafic des voyageurs longues distances (celui-ci doit desservir les agglomérations d'importance nationale et internationale et, au minimum, les agglomérations moyennes d'importance régionale).
- Lignes d'accès aux NLFA et au réseau LGV, définies.
- Gares de triage et leur raccordement (liste selon DE-OARF).
- Prise en charge de très grands volumes de marchandises.

Un tel réseau engloberait beaucoup moins que 80 % de la longueur des tronçons et coûterait moins cher à la Confédération que ses tâches actuelles. La différence devrait alors être mise à disposition des cantons comme un transfert à affectation obligatoire. Ces derniers rejettent cependant une telle solution.

On définit donc d'autres critères qui peuvent justifier un intérêt national pour une infrastructure ferroviaire:

- Desserte de base des régions périphériques (c. à d. que le centre régional ou touristique est situé à plus d'une heure du réseau de base défini, comme par exemple l'Engadine, la haute vallée de Conches, Zermatt) et les liaisons vers l'étranger (p.ex. chemin de fer des Centovalli, Martigny–Chamonix).
- Raccordement et liaison de tous les chefs-lieux des cantons (Appenzell, Glaris, Sarnen, Stans).
- Lignes qui renforcent la fonction de réseau en pouvant servir de lignes de détournement ou de délestage ou qui écoulent les principaux trafics de et

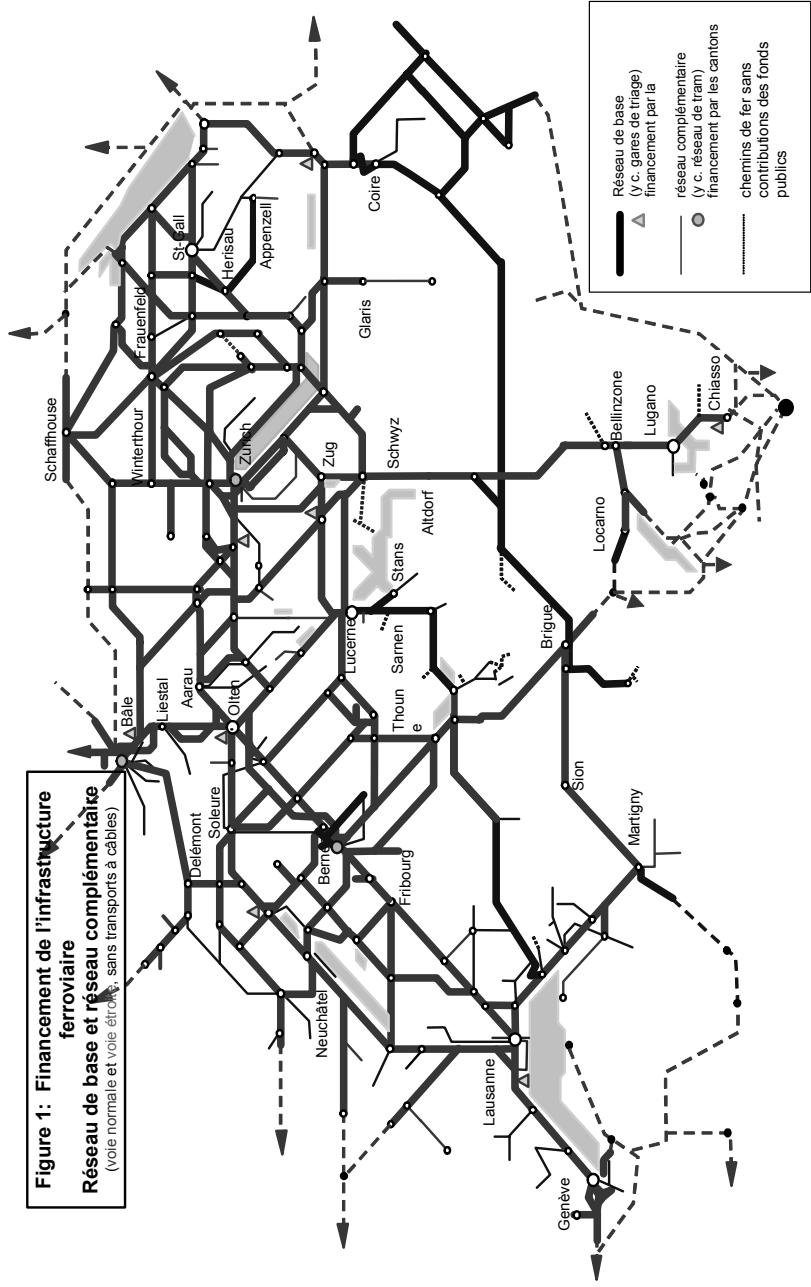
vers le réseau principal (p.ex. parties de réseaux RER) et qui conviennent au trafic mixte (p.ex. transport régional des voyageurs et acheminement de marchandises).

Le réseau complémentaire comprend donc les lignes qui ont surtout une importance locale ou régionale et qui ne jouent de rôle essentiel ni pour le trafic marchandises ni pour l'accès au réseau. Ce sont

- a) les lignes qui servent exclusivement au transport régional ou local des voyageurs et qui ne peuvent pas être utilisées autrement en raison de l'écartement de la voie ou du profil d'espace libre;
- b) les lignes qui n'ont qu'un faible volume de trafic marchandises et qui n'ont pas de fonction de délestage pour les lignes principales.

Cela étant, seuls quatre tronçons CFF (Le Day–Le Pont, Monthey–St-Gingolph, Glaris–Linthal et Emmenbrücke–Lenzbourg, soit 86 km au total) passent sous la responsabilité des cantons (5 cantons), mais un nombre relativement important de lignes de chemins de fer privés relèvera de la responsabilité exclusive de la Confédération (figure 1).

Figure 1: Financement de l'infrastructure ferroviaire
Réseau de base et réseau complémentaire
 (voie normale et voie étroite, sans transports à câbles)



Marges de manœuvre lors de la détermination des réseaux

Lors de la répartition en un réseau de base et un réseau complémentaire, on a veillé à ce que les critères précités soient appliqués de manière aussi uniforme que possible. Il y a toujours eu des cas-limites pour lesquels on a décidé en fonction du fait que la Confédération ne devait subir aucune surcharge financière. Les effets sur les cantons ressortent du ch. 3.2.

On peut se demander dans quelle mesure on pourra faire preuve de souplesse en matière d'attribution. D'une part, les conditions de financement doivent avoir une certaine stabilité, de l'autre, il faut tenir compte des modifications nécessaires. La création de critères doit permettre précisément cette flexibilité. Le réseau de base est, certes, décrit concrètement dans la loi sur les chemins de fer, mais vu l'évolution du trafic, le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'y inclure a posteriori les lignes assurant de nouvelles fonctions.

La répartition proposée ici pour le trafic ferroviaire vise à améliorer le rapport coûts-bénéfices des pouvoirs publics en délimitant clairement les tâches, ce qui réduit les coûts. Les interfaces sont alors plus faciles à traiter, lorsque leur nombre absolu est faible et que leur attribution semble logique aux participants. C'est la raison pour laquelle les critères doivent être objectifs et compréhensibles.

Le réseau de base proposé diminue de moitié le nombre des interfaces par rapport à la situation actuelle et évite dans une large mesure les purs paiements de transfert. Comme le réseau complémentaire est relativement faible, il n'y aura guère de coûts de coordination en raison du faible nombre de lignes qui traversent les frontières cantonales. Cela a pour avantage que les cantons pourront le cas échéant confier la commande à de futurs organismes d'agglomération lorsqu'il s'agit de tramways et de chemins de fer de banlieue.

1.2.1.4 Conventions sur les prestations pour le financement du réseau de base

Comme il a été esquissé ci-dessus, l'infrastructure du réseau de base sera financée en principe par des conventions sur les prestations. Un des principaux atouts de cet instrument, tel qu'il existe entre la Confédération et les CFF depuis 1999, est la fixation des objectifs et des priorités dans le cadre d'une vision globale des exigences des transports (trafic longues distances, trafic régional, trafic marchandises). Par cette précision, on souligne que l'infrastructure ne doit pas avoir d'objectif propre, mais doit être harmonisée de manière optimale avec le trafic auquel elle sert de support. En élargissant l'instrument «convention sur les prestations» à tout le réseau de base, on concrétisera l'intention d'une politique des transports chapeautant tout le réseau. Le Parlement décidera les objectifs de politique des transports découlant de cette vision intégrée du trafic et de l'infrastructure ainsi que les moyens financiers. La mise en œuvre de la convention sur les prestations se structure donc en trois phases, que l'on retrouvera dans la prochaine période conventionnelle 2007–2010:

1. Négociation avec les entreprises ferroviaires des points d'ancrage matériels et financiers. Les cantons devront être consultés en la matière. Résumé des résultats des négociations dans un message.

2. Traitement, par le Parlement, du message sur l'offre et le financement de l'infrastructure ferroviaire pour les années 2007–2010 et prise de décision ad hoc.
3. Signature des diverses conventions avec les entreprises en vue de la mise en œuvre concrète de l'arrêté fédéral par le Conseil fédéral.

L'extension de la convention sur les prestations nécessite quelques adaptations. En effet, la convention actuelle entre la Confédération et la Société anonyme des Chemins de fer fédéraux comprend aussi des éléments de la stratégie du propriétaire en plus de la commande d'infrastructure. Ces deux choses doivent être séparées, parce qu'on exige que le rôle du propriétaire et celui du commanditaire soient nettement distingués. Comme pour La Poste et Swisscom, il est prévu d'insérer explicitement la stratégie du propriétaire dans la loi.

On a également examiné l'éventualité de poursuivre plus ou moins dans la forme actuelle – la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF et de définir un nouvel instrument pour les autres chemins de fer. Mais comme le réseau ferré doit être considéré de plus en plus comme une unité dépassant les limites de l'entreprise (cf. p. ex. la gestion du trafic longues distances sur le réseau du BLS par les CFF), on s'est rallié plus facilement à une solution qui traite tout le réseau ferré à la fois.

Les volets suivants des conventions sur les prestations seront soumis pour décision au Parlement dans un *message sur l'offre et le financement de l'infrastructure ferroviaire*:

1. Objectifs de la politique des transports pour le réseau ferroviaire en fonction de la question suivante «pour quelle offre avons-nous besoin du réseau ferroviaire?» (Priorités en matière d'investissements, p.ex. trafic d'agglomération ou transit des marchandises, capacité souhaitée, sécurité, cartes du réseau, questions de coordination entre les entreprises et les grands projets, etc.). Ces objectifs se fondent sur le travail de base des entreprises ferroviaires et du service d'attribution des sillons.
2. Plafond de dépenses de quatre ans pour couvrir les conventions et les éventuelles contributions d'investissement en faveur des propriétaires de véhicules, s'il est ainsi possible d'économiser sur l'infrastructure («infrastructure mobile»). Ces fonds alloués par l'Assemblée fédérale servent à la partie du réseau de base exploitée par les CFF et les autres entreprises, y compris les fonctions centrales pour le réseau ferroviaire (p. ex. exploitation de la centrale radio numérique nationale GSM-R).
3. Répartition du crédit sur les entreprises (CFF, RhB, BLS, autres) ou les affectations (fonds pour l'équipement ETCS des véhicules). Le message établira également dans quelles conditions (restructurations, fusions ou modifications du réseau) le Département pourra opérer des mutations.
4. Liste des projets d'investissement concrets en vue de l'augmentation des prestations. La majeure partie des fonds du plafond de dépenses sert à l'exploitation et au maintien de la qualité des infrastructures du réseau. Comme auparavant, il devrait être possible d'obtenir des augmentations de prestations liées à l'entretien. En règle générale, des financements spéciaux devraient permettre des augmentations supplémentaires des prestations (p.ex. fonds FTP, financement du trafic d'agglomération). Les conventions

sur les prestations, moyennant un relèvement spécifique du plafond de dépenses, pourront encore couvrir des projets isolés d'augmentation des prestations. Toutefois, de tels projets devront y être explicitement mentionnés.

Ces décisions devront être complétées dans le message par la présentation du projet de contrôle des conventions sur les prestations et des résultats des conventions précédentes. Les futurs textes des conventions feront également partie intégrante des documents.

Dans l'ensemble, le message sur les conventions présentera les objectifs de la politique des transports, non seulement pour les CFF, mais pour l'ensemble du réseau ferroviaire concerné. Les conventions au sens étroit, à savoir les contrats avec les entreprises, ne représentent plus en eux-mêmes que la phase d'exécution du plafond de dépenses, qui définit les objectifs ou leur répartition entre les entreprises ferroviaires concernées.

La solution présentée offre cinq avantages:

- Le Parlement aura régulièrement (tous les quatre ans) l'occasion de participer activement au développement du réseau ferré suisse.
- La convention sur les prestations et le plafond de dépenses permettent de tenir compte de la longue durée du maintien et du développement de l'infrastructure.
- L'élaboration des objectifs avec les entreprises assure une vision d'ensemble des chemins de fer.
- Le passage des conventions d'indemnisation annuelles du secteur de l'infrastructure et des conventions sur des investissements par objet aux conventions quadriennales sur les prestations est fondamental pour les chemins de fer privés. Il permettra un travail plus efficace et un partage plus objectif des rôles. Le nombre de partenaires concernés diminuera.
- L'efficacité des fonds pourra être améliorée grâce à leur engagement en fonction des objectifs de politique des transports.

1.2.1.5 Délimitation des instruments de financement dans le réseau de base

Pour l'instant, le financement de l'infrastructure ferroviaire se fait de deux manières. Les fonds du *financement ordinaire* doivent d'abord servir à maintenir l'infrastructure ferroviaire en bon état et à l'adapter aux besoins du trafic et à l'état de la technique. Les commanditaires en définissent le montant désiré. Des *financements spéciaux* de la Confédération (p.ex. fonds FTP, impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, fonds d'infrastructure prévu pour le trafic d'agglomération) ou des cantons (p.ex. fonds pour les transports du canton de Zurich) sont prévus pour les autres investissements. Pour en bénéficier, les commanditaires responsables du financement de l'exploitation doivent accepter de prendre en charge les coûts subséquents engendrés par l'infrastructure financée spécialement.

Ce n'est pas aux entreprises qu'il appartient de déterminer la source d'une contribution fédérale à un investissement en attribuant un projet à un vecteur particulier

(convention sur les prestations, fonds FTP). Tout au contraire, il incombe à la Confédération (ou, le cas échéant, au canton) de classer les projets d'après des critères vérifiables. Seuls les principes essentiels, nécessaires à l'application, doivent être inscrits dans la loi. . Pour ne pas créer de fausses incitations, il faut que des conditions comparables règnent pour tous les modes de financement. Actuellement encore, quelques financements se font à fonds perdu sur la base de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin; RS 725.116.2), même pour des investissements activables, ce qui mène à une distorsion. C'est pourquoi à l'avenir, les financements FTP, LUMin ainsi que les financements cantonaux spéciaux seront soumis au principe suivant: les installations et constructions activables recevront des prêts exempts d'intérêts, remboursables conditionnellement; en revanche, les constructions et installations non activables bénéficieront de contributions à fonds perdu.

La loi permet que certains objets qui servent à étendre le réseau ou à augmenter sensiblement les prestations soient intégrés dans la convention sur les prestations. Mais cela doit être précisé expressément dans l'arrêté sur le plafond de dépenses. Cela signifie que les divers projets doivent être énumérés dans l'arrêté fédéral.

Financement des installations d'accueil

Lors de la consultation, on a examiné si les installations d'accueil (gares, stations) du réseau de base présentaient pour la Confédération un autre intérêt que les voies elles-mêmes. Dans l'intérêt d'un financement uniforme, englobant tous les aspects fonctionnels, les cantons et les entreprises de transport se sont nettement prononcés pour qu'aucune réglementation spéciale ne soit appliquée aux installations d'accueil. Il faut plutôt que la Confédération définisse un équipement judicieux minimal. En revanche, on a largement accepté que les exigences supplémentaires de confort (p.ex. nouveaux accès aux quais) soient financées par les intéressés.

1.2.1.6 Financement du réseau complémentaire

Les cantons seront seuls responsables du financement du réseau complémentaire. Cela reflètera leur intérêt pour les tronçons concernés. Ils pourront ainsi en décider sans que la Confédération soit impliquée.

Comme la Confédération financera entièrement le réseau de base, les cantons ne subiront pas de surcharge (neutralité budgétaire) en raison du réseau complémentaire. Il ne s'agit pas d'une nouvelle tâche des cantons, mais d'un transfert de tâches.

Le choix des instruments de gestion ou de commande est laissé aux cantons. Dans l'optique de la Confédération, il devrait se faire, comme pour le réseau de base, au moyen de conventions sur les prestations, du moins pour les entreprises qui participent aux deux réseaux. Pour les petites entreprises, actives uniquement sur le réseau complémentaire, l'instrument de gestion sera laissé ouvert.

La NPF prévoit qu'à l'avenir également, la Confédération soutiendra par des contributions d'infrastructure la partie du réseau complémentaire qui sert au trafic d'agglomération. Il s'agit, en l'occurrence, d'un financement subsidiaire (moins de 50 %) des nouveaux projets.

1.2.1.7

Prix des sillons

Prix des sillons dans l'optique de l'exploitant

Le système du prix des sillons a deux fonctions principales: produire des recettes et soutenir une gestion économique des sillons. Pour des raisons supérieures, notamment celles de la politique du transfert, la Suisse renonce à percevoir des prix qui couvrent les coûts des sillons. Les recettes provenant des prix des sillons permettent, en moyenne, de couvrir la moitié des coûts d'exploitation directs (sans les amortissements) de l'infrastructure ferroviaire suisse.

Ce faible taux de couverture a pour effet que le système des prix des sillons ne crée pas d'incitations à investir. Par ailleurs, des prix élevés auraient non seulement des conséquences négatives sur le transfert, mais nécessiteraient aussi l'augmentation des indemnités versées pour le trafic régional. La charge des pouvoirs publics resterait élevée. Il n'est pas possible d'améliorer la couverture des coûts. Il n'y a donc aucune raison de modifier l'orientation fondamentale du système. Le manque d'incitations doit être compensé par la fixation d'objectifs concernant l'utilisation des fonds et par des contrôles ad hoc (p.ex. étalonnage).

Prix des sillons dans l'optique des utilisateurs

Afin d'évaluer en détail le système des prix des sillons, on a réalisé une enquête auprès des utilisateurs. Suite à cette enquête, la contribution d'entretien, axée sur le poids, a été abaissée en faveur du transport de marchandises.

L'Office fédéral des transports (OFT) a fait vérifier par une expertise externe dans quelle mesure le système du prix du sillon pourrait être amélioré et s'il correspondait aux exigences de l'UE. L'expertise a confirmé que l'orientation de base du système était appropriée. Toutefois, le prix minimal a été qualifié de plutôt juste, compte tenu des recensements européens des coûts infrastructurels, et certainement pas trop élevé. Il a été constaté notamment que le trafic marchandises était actuellement avantagé par rapport au trafic des voyageurs. Une baisse encore plus forte des composants en tonnes brutes-kilomètres n'est pas considérée comme opportune.

L'évaluation positive du système repose aussi sur le fait qu'il permet une certaine souplesse dans la réglementation de détail. Le trafic voyageurs fait exception et il faut maintenant créer cette souplesse. Mais cela ne doit toutefois pas servir à adapter les prix des sillons plus fréquemment ou à plus court terme.

Au niveau de la loi, seule une disposition doit être modifiée: la contribution de couverture du trafic voyageurs concessionnaire ne doit plus être fixée exclusivement en pour-cent des recettes de transport, mais doit aussi tenir compte des critères figurant à l'art. 9c de la LCdF pour les autres catégories de trafic (autres causes des coûts des trafics dans le réseau, charge polluante des véhicules, demande). Le prix minimal doit continuer à être fixé comme un prix moyen.

1.2.2

Service de sécurité (police des chemins de fer)

La réforme des chemins de fer 2 établira la police des chemins de fer sur une base juridique moderne. Elle lui donnera une tâche supplémentaire: la protection des voyageurs (en plus de la protection du déroulement de l'exploitation) et elle étendra son champ d'activité à tous les moyens de transport publics. L'amélioration de la

sécurité des passagers pourra rendre les transports publics plus attrayants. Par ailleurs, le service de sécurité est investi d'une tâche importante, réduire les risques potentiels que l'exploitation ferroviaire entraîne pour les passagers et les tiers.

1.2.2.1 Police des chemins de fer et loi concernant la police des chemins de fer

Selon la loi du 18 février 1878 concernant la police des chemins de fer⁵, encore en vigueur, les chemins de fer sont habilités à assurer leur police. En outre, cette loi définit divers éléments constitutifs de délits qui se rapportent spécifiquement à l'exploitation ferroviaire. Mais les chemins de fer ne peuvent pas prononcer de sanctions. En tant qu'élément de l'administration ferroviaire, la police des chemins de fer veille surtout à la sécurité de l'exploitation ferroviaire et des usagers. Elle est donc autorisée à donner des avertissements, à prononcer des menaces de sanction, à prendre des mesures urgentes et à établir des rapports. Elle les transmet ensuite à l'autorité cantonale de poursuite pénale en vue de l'enquête pénale. La souveraineté des cantons en matière pénale, garantie par la Constitution, est maintenue.

1.2.2.2 Exercice actuel de la police des chemins de fer

Contrairement aux autres pays, la police des chemins de fer, en Suisse, n'est pas devenue une police spéciale. La loi sur la police des chemins de fer (art. 12, al. 1.) dispose que les entreprises ferroviaires désignent leurs fonctionnaires ou employés autorisés à exercer la police des chemins de fer. Les cantons les assermentent comme leurs propres organes de police. En ce qui concerne le caractère officiel, le personnel est assimilé aux agents de police du canton et de la commune (art. 12, al. 2). L'agent de police cantonal garde les fonctions qui lui sont propres (art. 12, al. 3).

Suite à cette réglementation, les deux catégories d'organes de police doivent collaborer étroitement. Dans l'ensemble, cette collaboration a fonctionné correctement pendant plus d'un siècle. On a toujours considéré que la police des chemins de fer n'était pas une police particulière, ni un organe auxiliaire de l'autorité de police locale.

Il incombe à la police cantonale et communale de garantir l'ordre et la tranquillité publiques et d'intervenir (prévention et répression) en cas de délit de droit commun (crimes et délits). Cela vaut aussi pour le domaine ferroviaire. En cas d'incident de ce genre, les organes de la police des chemins de fer peuvent le cas échéant, avant la police locale, prendre des mesures de précaution telles que l'arrestation et le transfert des suspects à la police cantonale ou communale, la collecte des données personnelles et l'élaboration de rapports. En pratique, la collaboration avec les organes des chemins de fer s'est avérée précieuse, notamment lorsque des connaissances de l'exploitation ferroviaire locale et des connaissances techniques sont nécessaires. A l'inverse, sur demande des chemins de fer, les organes de la police locale prêtent leur concours lorsque des infractions aux prescriptions ferroviaires requièrent l'arrestation de délinquants qui saccagent les installations ou font usage de violence.

⁵ RS 742.147.1

1.2.2.3

Menaces perçues dans les transports publics

Au cours de ces dernières années, la criminalité s'est caractérisée par une propension toujours plus marquée à recourir à la violence (agressivité), ainsi que par des délits liés au trafic de drogue. Les entreprises de transport public ne sont pas épargnées par ces problèmes. On renonce de plus en plus à leurs services pendant les heures creuses. Les passagers ne sont pas satisfaits de la sécurité dans les gares et dans les trains. A cela s'ajoutent les attaques de plus en plus nombreuses contre le personnel des transports publics et les dépenses importantes entraînées par les dégâts et le vandalisme. Dans les transports publics, les menaces pesant sur les personnes entraînent des conséquences financières considérables pour les entreprises ferroviaires.

S'agissant de la sécurité des passagers, il existe des phénomènes de menace que les clients perçoivent subjectivement et objectivement. On peut au moins distinguer deux catégories de menaces: d'une part, les véritables activités criminelles, qui font craindre des atteintes à la vie, à l'intégrité corporelle ou aux biens. Il s'agit par exemple de blessures ou de vols. D'autre part, il existe un vaste champ d'incivilités et d'irritations tels que les salissures, les insultes, la consommation de drogues, etc. qui influencent négativement le bien-être de passagers.

Le citoyen, client et passager potentiel, ainsi que son bien-être, se placent au premier rang des considérations sécuritaires des entreprises de transport. Des enquêtes montrent que la peur est largement répandue dans les transports publics. Elles confirment en outre que le sentiment de mise en danger, tel qu'il est ressenti personnellement par les passagers, a atteint désormais un niveau inquiétant. Le personnel des transports publics se sent lui aussi de plus en plus menacé. Les attaques de plus en plus nombreuses et les blessures qui en résultent sont attestées par les arrêts de travail qui en découlent directement.

Maintes entreprises ne peuvent plus faire face à cette évolution avec les moyens habituels (double fonction de leur personnel: contrôle et service de sécurité). Quelques-unes ont déjà agi, créé un service de sécurité ou fait appel à un tel service (CFF, VBZ, SZU, ZVB, RBS, BSU, MOB, TRN, Turbo, SOB). Les mesures sécuritaires qui s'imposent varient selon le moyen de transport, la ligne et l'heure de la journée. Alors que de véritables mesures de sécurité sont nécessaires dans certains trains, les autres moyens de transport doivent plutôt renforcer les contrôles destinés à limiter les problèmes tels que les incivilités des voyageurs ou le vandalisme touchant les véhicules et les installations. D'ailleurs, on n'a pas constaté de lien direct entre la diminution de l'accompagnement des trains et la recrudescence de la criminalité dans les rames.

Dans le public, les modifications des conditions-cadres sont toutefois étroitement liées à la discussion sur la sécurité. Les médias les commentent dans cette optique. L'opinion publique a donc tendance à surestimer subjectivement les risques individuels courus dans les transports publics et à accorder une trop grande importance à l'influence de la modification des conditions-cadres. Dans l'ensemble, la sécurité des personnes dans les transports publics n'est plus seulement l'affaire des entreprises concernées, elle est devenue une question politique.

1.2.2.4

Voie conduisant à la nouvelle solution

Le postulat Vetsch a déjà demandé en 1964 que la loi de 1878 sur la police des chemins de fer soit révisée. Le message du 18 novembre 1987 (FF 1988 I 1249) a présenté au Parlement le premier projet de révision en même temps que la révision de l'indemnité pour les prestations d'intérêt général des entreprises de transport concessionnaires. Ce projet a cependant été retiré, notamment en raison de la nouvelle réglementation de l'indemnité.

A la fin de 1991, le problème de la sécurité dans les trains a été examiné par la Commission intercantonale de la circulation routière – un organe de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et de police – qui a institué un groupe de travail. Ce dernier a constaté que des mesures s'imposaient pour la sécurité dans les trains, mais elles étaient différentes d'une région à l'autre. La Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des départements cantonaux de justice et police a transmis ce rapport fin 1993 au chef du DFTCE (dénomination actuelle: DETEC) en le priant de faire examiner le problème en détail.

En 1998, un projet remanié a été mis en consultation. Etant donné les autres priorités de la réforme des chemins de fer 1, le dossier a une nouvelle fois été différé et attribué à la réforme des chemins de fer 2.

Le 1^{er} août 2001, la police des chemins de fer des CFF a été confiée à une filiale. Securitas SA participe à cette entreprise à raison de 49 % de son capital-actions. L'objectif de cette entreprise commune est de tirer profit du savoir-faire de Securitas en matière de sécurité, notamment en ce qui concerne la formation permanente du personnel. L'Office fédéral de la justice a toutefois relevé que les bases légales ad hoc devaient être améliorées. Le présent projet de loi vise à remédier à cette lacune juridique.

1.2.2.5

Solution proposée pour un service de sécurité

Le postulat précité qualifie la loi sur la police des chemins de fer de désuète quant au fond et à la forme. Elle ne tient plus compte des besoins qui varient d'une région à l'autre et d'une entreprise à l'autre, pas plus que de la modification des exigences. Avec la nouvelle loi fédérale, les entreprises de transport obtiendront les moyens nécessaires pour remplir leurs fonctions sécuritaires avec une souplesse maximale et en s'adaptant à la menace. Des solutions régionales doivent être prises en compte. Par ailleurs, il faut étendre le service de sécurité aux domaines (p.ex. entreprises de trolleybus, de navigation et de téléphériques) qui n'étaient pas touchés jusque-là par la police des chemins de fer. Le présent projet abandonne la notion de police des chemins de fer et définit un «service de sécurité» non seulement pour les entreprises ferroviaires, mais aussi pour toutes les entreprises du transport public des voyageurs. Le projet donne au service de sécurité une base légale conforme aux exigences actuelles, avec une claire réglementation des compétences.

La modification prévoit donc les éléments suivants:

- la loi en vigueur concernant la police des chemins de fer sera remplacée par une nouvelle loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport;

- des bases légales claires seront créées pour les tâches et compétences sécuritaires de tous les moyens de transport public;
- en plus de la protection du déroulement régulier de l'exploitation, le service de sécurité aura pour tâche la sécurité des voyageurs et des employés;
- la résistance aux ordres du service de sécurité sera punissable;
- moyennant le respect de conditions restrictives, les tâches du service de sécurité pourront être déléguées à une organisation privée.

1.2.2.6 Tâches sécuritaires des entreprises de transport

La collaboration entre les organes de police, d'une part, et la police des chemins de fer ou le service de sécurité, de l'autre, qui a fait ses preuves, sera encore renforcée avec le présent projet. Ce dernier ne touche absolument pas la mission des cantons en matière de maintien de l'ordre sur leur territoire. Toutefois, cela ne libère pas les entreprises de transport public de l'obligation de prendre elles-mêmes des mesures pour protéger le plus possible les voyageurs, durant leurs déplacements, contre les actes délictueux, les molestations, etc. Elles y sont déjà tenues, ne serait-ce qu'en raison du contrat de transport. La précipitation et les dangers inhérents au voyage justifient l'emploi de personnel, formé spécialement, pour lequel une formation minimale est définie. Dans le domaine des moyens de transport public, ce sont les entreprises elles-mêmes qui peuvent garantir au mieux le maintien et l'amélioration de la sécurité, moyennant un rapport optimal entre les coûts et les avantages.

Les tâches des services de sécurité se limitent à faire valoir l'inviolabilité du domicile et le contrat de transport et s'arrêtent là où commence la souveraineté de la police cantonale. Les compétences exercées en matière de poursuite pénale sont très restreintes et ne s'étendent pas beaucoup plus loin que les droits des particuliers. Les tâches policières des services de sécurité des entreprises de transport sont donc marginales.

Deux genres de services de sécurité sont disponibles: après avoir analysé les menaces pesant sur leur réseau, les entreprises de transport prennent le cas échéant les mesures qui s'imposent. Celles-ci peuvent déboucher sur la création d'une police des transports investie de tâches exclusivement sécuritaires ou sur l'emploi de personnel d'exploitation ou de roulement spécialement formé et chargé de ces tâches (double fonction).

L'art. 4, al. 3, du projet de loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport délègue au Conseil fédéral la réglementation de la formation et de l'équipement. L'armement est limité aux matraques et aux substances irritantes. Il est renoncé à l'équipement des services de sécurité en armes à feu.

Les entreprises de transport peuvent exercer ensemble le service de sécurité dans le cadre de conventions d'exploitation ou, moyennant une autorisation de l'Office fédéral des transports, confier le service de sécurité à une entreprise privée domiciliée en Suisse. Les entreprises de transport restent responsables de l'exécution régulière des tâches transférées. L'objectif n'est pas la privatisation générale, voire la commercialisation de la police des transports, mais la concentration de cette police dans une seule organisation particulière, où pour profiter de connaissances techniques spécifiques, il sera possible de faire participer des services de sécurité privés.

Ces derniers ne disposent pas, en règle générale, des moyens coercitifs octroyés à l'Etat. Comme le domaine d'action est limité et qu'il implique uniquement des compétences minimales en matière de contrainte, on peut accepter de déléguer les tâches en question à ces services. Par ailleurs, un grand nombre des agents de la police des chemins de fer employés jusqu'ici aux CFF ont été recrutés dans l'entreprise ferroviaire elle-même.

Les coûts du service de sécurité doivent être inclus dans la comptabilité au titre des charges d'exploitation de l'entreprise (financement selon les critères habituels). Lorsque les coûts sont plus élevés que d'habitude, le financement doit se faire par les recettes de transport de l'entreprise ou les commanditaires doivent augmenter leurs indemnités.

1.2.3 Garantie de l'accès non-discriminatoire au réseau

1.2.3.1 Situation initiale

La réforme des chemins de fer 1 visait à assurer l'accès non discriminatoire au réseau en séparant, tant sur le plan comptable que sur le plan de l'organisation, l'infrastructure et les transports et en instaurant la commission d'arbitrage indépendante. Entre-temps, l'UE a décidé de faire un pas de plus dans la non-discrimination. Elle demande que le service compétent pour l'allocation des sillons et toutes les questions connexes soit juridiquement indépendant des entreprises de transport. En vertu de l'art. 52, ch. 6, de l'accord sur les transports terrestres, la Suisse est tenue d'intégrer des solutions adéquates dans sa législation pour que les entreprises suisses puissent continuer d'agir d'égal à égal sur le marché européen.

1.2.3.2 Service d'attribution des sillons

Les gestionnaires d'infrastructure suisses – qui sont tous des entreprises intégrées – allouent eux-mêmes les sillons de leurs réseaux. A l'été 2001, les CFF et le BLS ont réuni leurs services d'attribution dans un guichet commun («One-Stop-Shop OSS») et ils collaborent depuis lors dans ce cadre. Entretemps, le RM a lui aussi transmis l'attribution des sillons à ce service, qui est rattaché à la division Infrastructure des CFF. A l'heure actuelle, des négociations sont en cours avec d'autres entreprises.

Le 15 mars 2001, l'UE a mis en vigueur le paquet ferroviaire 1 – appelé «paquet d'infrastructure ferroviaire» (cf. ch. 1.1.1.3). Ce paquet exige que les sillons soient attribués par un service qui ne fournisse pas lui-même de prestations ferroviaires et qui soit indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan légal, organisationnel et dans ses décisions (art. 6, al. 2, dir. 2001/12/CE et art. 14, al. 2, dir. 2001/14/CE). Au début d'avril 2004, la Commission de l'UE a fait savoir à la Suisse que le service d'attribution des sillons assuré en commun par les CFF, le BLS et le RM ne satisfaisait pas aux critères d'indépendance des directives UE. La Suisse attache une énorme importance à ce que ses prescriptions soient harmonisées avec le droit de l'UE. C'est la seule manière d'aboutir à une politique coordonnée des transports. Sans harmonisation avec les partenaires européens, les conditions de concurrence se distordent, un trafic de contournement apparaît, l'accès au réseau disparaît et

d'autres inconvénients affectent la politique suisse en matière de transport et, notamment, de transfert.

Diverses variantes ont été examinées pour garantir la compatibilité avec l'UE. Etant donné les expériences, il ne saurait être question, pour la Suisse, de séparer entièrement les transports de l'infrastructure, comme cela s'est fait dans plusieurs Etats européens. On a donc élaboré une solution prévoyant un «service indépendant d'attribution des sillons». Ce nouveau service doit disposer de vastes compétences, pour que son indépendance soit garantie effectivement. Ses fonctions minimales sont les suivantes:

- Allocation des sillons
- Planification des sillons
- Analyse des goullets d'étranglement
- Prix des sillons (encaissement, fixation des prix)
- Horaire du réseau.

Le nombre des interfaces augmentera nécessairement, car certaines fonctions des gestionnaires d'infrastructure doivent être externalisées.

Le service en question doit être créé en tant qu'établissement indépendant de la Confédération. Les bases juridiques ad hoc doivent être inscrites dans la loi sur les chemins de fer. Il est prévu que le conseil d'administration sera élu par le Conseil fédéral. La structure de direction sera donc en principe similaire à celle d'une société anonyme. Le conseil d'administration prendra les décisions stratégiques et nommera la direction, ce qui donnera à cette dernière l'indépendance nécessaire par rapport à l'Administration fédérale et aux entreprises ferroviaires.

D'autres formes juridiques du service d'attribution des sillons sont à l'étude, notamment une société anonyme ou l'intégration dans l'Administration fédérale. Mais le principal obstacle à ces solutions est le critère d'indépendance. Comme certaines parties de l'Administration fédérale ont également pour tâche d'exercer la fonction de propriétaire d'entreprises ferroviaires, notamment des CFF, il pourrait se produire des conflits d'intérêts.

Une première estimation des tâches a abouti à un effectif d'une quarantaine de collaborateurs, pour un budget de 8 à 9 millions de francs. Pour la Confédération, cela n'a pas de conséquences en matière de personnel, car le service couvrira entièrement ses coûts par des taxes perçues sur chaque sillon vendu par les gestionnaires d'infrastructure. Ceux-ci supporteront de petits surcoûts, car le service en question entraînera davantage de dépenses de coordination et des structures partiellement redondantes. Il en résultera aussi des indemnités fédérales plus élevées.

Le service d'attribution des sillons sera compétent pour tous les gestionnaires d'infrastructure des chemins de fer à voie normale, à l'exception des chemins de fer à crémaillère et des tramways.

1.2.3.3

Rôle de la Commission d'arbitrage

Fondamentalement, l'OFT surveille l'accès au réseau. Mais certaines compétences incombent à la commission d'arbitrage prévue par l'art. 40a de la LCdF, à la Commission de la concurrence et, le cas échéant, au Préposé à la surveillance des prix; des droits de contrôle (mais aucune obligation en la matière) sont en outre consentis au gestionnaire de l'infrastructure.

Tâches de la Commission de la concurrence

Selon la loi sur les cartels (LCart; RS 251), 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 *Commission de la concurrence*. En sont exclus, au sens de l'art. 3 LCart:

- la définition des prix des sillons, pour autant qu'elle soit effectuée par *l'office fédéral* ou par le département; le *Préposé à la surveillance des prix* a un droit de recommandation, conformément à l'art 14 de la loi concernant la surveillance des prix (LSPr, RS 942.20), lorsque les gestionnaires d'infrastructure ou le service d'attribution des sillons demandent des augmentations des prix des sillons;
- les contestations qui se réfèrent à une activité concessionnaire selon la loi sur le transport des voyageurs (compétence de *l'office* ou du département);
tous les litiges entre l'utilisateur du réseau et le gestionnaire de l'infrastructure touchant une convention sur l'accès au réseau conclue ou demandée par l'utilisateur du réseau et qui sont jugés par la *Commission d'arbitrage*.

Parmi ces derniers figurent notamment les décisions concernant l'attribution des sillons, la fixation des prix des sillons, les modalités de paiement ainsi que les exigences financières. Pour chaque cas de figure, il faut se demander si l'application est non discriminatoire. Les décisions de la Commission d'arbitrage peuvent modifier des conventions d'accès au réseau ou les mettre en vigueur contre la volonté du gestionnaire de l'infrastructure.

La Commission de la concurrence et le surveillant des prix délimitent entre eux leurs compétences, mais vu l'art. 3, al. 3, LCart, les procédures de la commission de la concurrence l'emportent sur celles du Préposé à la surveillance des prix.

Extension des tâches de la Commission d'arbitrage

Actuellement, la Commission d'arbitrage n'agit que sur demande. L'expérience montre que les petites entreprises évitent de faire appel à la commission. Elles craignent en effet des représailles de la part des grandes entreprises, en particulier dans des domaines où leur coopération est nécessaire (p.ex. tarifs). C'est pourquoi il est prévu de rendre la commission libre d'intervenir si elle possède des indices sur le comportement discriminatoire d'une entreprise ferroviaire. La Commission de la concurrence est déjà légitimée en la matière.

L'activité préventive de la Commission d'arbitrage eu égard à des comportements éventuellement discriminatoires ne peut pas se limiter à la garantie de l'accès au réseau au sens restreint, mais concerne également d'autres comportements éventuel-

lement discriminatoires que les entreprises adoptent dans les rapports entre l'infrastructure et les transports.

La Commission d'arbitrage sera dorénavant aussi compétente pour statuer sur les recours concernant les ordres du service d'attribution des sillons (cf. ch. 1.2.3.2). Elle ne sera autorité de recours que dans cette fonction.

La répartition des tâches entre la Commission d'arbitrage, la Commission de la concurrence et le Préposé à la surveillance des prix ne changera pas. La Commission d'arbitrage jugera toutes les questions qui découlent de cas concrets individuels concernant l'accès au réseau. Par contre, la Commission de la concurrence s'occupera du comportement concurrentiel des entreprises occupant une position dominante sur le marché, donc en dehors de l'accès au réseau, ainsi que du comportement des entreprises qui sollicitent l'accès au réseau.

1.2.4 Interopérabilité du réseau ferroviaire européen

1.2.4.1 Nécessité d'une réglementation

La Suisse est étroitement liée à l'Union européenne. D'un point de vue géographique, elle est entourée d'Etats membres de l'UE et joue un rôle de transit essentiel dans les nombreux échanges commerciaux entre l'Italie et les pays du Nord. Sur le plan politique, les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et la Communauté européenne permettent une grande ouverture en matière de libre circulation des biens, des personnes, des services et du capital. Enfin, la Suisse entretient des relations économiques très étroites avec l'UE, cette dernière étant son partenaire commercial le plus important.

La politique de transports suisse a pour ambition d'assurer l'acheminement du fret par les moyens de transport les mieux adaptés ou par une combinaison judicieuse de ces derniers. Dans ce contexte, le chemin de fer se prête particulièrement au transport de marchandises sur de longues distances ainsi qu'au trafic combiné. Afin d'exploiter au mieux ces atouts, de nombreuses réformes s'imposent. En effet, les frontières nationales jouent aujourd'hui encore un rôle trop important en termes d'exploitation, d'organisation et de technique. Ces barrières artificielles ont pour conséquence que la vitesse d'un train de marchandises européen transfrontalier atteint 18 km/h en moyenne.

C'est précisément dans ce secteur que l'interopérabilité intervient. Elle vise à mettre en place un système ferroviaire techniquement unifié qui garantira un trafic sûr, libre et ininterrompu à travers le continent. Située au cœur de l'Europe, la Suisse joue tout naturellement un rôle central dans ce projet qui constitue lui-même un enjeu crucial pour le pays.

La politique de transports est toujours synonyme de politique économique. L'interopérabilité permet la création de lignes ferroviaires performantes et unifiées, améliorant ainsi la qualité des échanges commerciaux entre la Suisse et son principal partenaire commercial, l'Union européenne. Elle facilite la tâche consistant à écouler le trafic en transit vers l'Italie par le trajet le plus direct et par chemin de fer. Enfin, elle garantit une forte fréquentation des tunnels de base NLFA, nécessaire à la rentabilisation de ces ouvrages uniques.

L'interopérabilité doit donc être interprétée comme un investissement dans l'infrastructure des transports, crucial pour une économie très étroitement liée à celle d'autre pays.

1.2.4.2 Procédures d'approbation actuelles de la Suisse

La Suisse compte trois procédures étatiques (procédures d'approbation) qui permettent d'approuver la construction ou l'exploitation de chemins de fer. La procédure d'approbation des plans vise la construction de chemins de fer. L'autorisation d'exploiter concerne la mise en service d'installations ferroviaires et de véhicules. Les procédures d'homologation de série permettent d'homologuer certains éléments d'installations ferroviaires et de véhicules ou des véhicules complets, construits de manière similaire et en plusieurs exemplaires.

Dans le cadre de la procédure d'approbation, l'OFT effectue un contrôle des risques du projet axé sur la sécurité et la conformité aux prescriptions en vigueur. Il s'agit de prescriptions suisses qui, pour les chemins de fer à voie normale, correspondent déjà en grande partie aux dispositions européennes. Toutefois, il existe également des prescriptions matérielles qui divergent des dispositions européennes. Cela explique pourquoi les autorités de tutelle suisses et de la Communauté européenne ne sont actuellement pas en mesure de reconnaître réciproquement les documents attestant que le projet de construction, les installations et les véhicules répondent aux directives suisses ou européennes.

La réglementation actuelle présente donc un défaut: la Communauté européenne peut la considérer comme une entrave au commerce. Cette réglementation pénalise également l'industrie ferroviaire suisse, puisque les contrôles effectués sur le territoire suisse ne sont pas reconnus dans la Communauté européenne et que celle-ci doit contrôler les produits destinés à l'exportation dans ses pays membres. Ce n'est qu'avec la transposition intégrale des prescriptions européennes en droit suisse que la Communauté européenne acceptera la validité des examens helvétiques.

Cette situation est en contradiction avec l'esprit de l'accord sur les transports terrestres qui vise à développer une politique concertée, soucieuse des exigences environnementales et de l'efficacité des systèmes de transport tout en favorisant l'utilisation des modes de transport de voyageurs et de marchandises écologiques. 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 s'est déclarée prête le 13 décembre 2002 à élaborer un modèle de transposition des directives sur l'interopérabilité dans sa législation.

1.2.4.3

Directives de l'UE sur l'interopérabilité

Les directives sur l'interopérabilité correspondent à la directive 96/48/CE du 23 juillet 1996 sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse (directive LGV)⁶ et à la directive 2001/16/CE du 19 mars 2001 sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel (directive conventionnelle)⁷. L'«interopérabilité» définit l'aptitude du système ferroviaire européen à assurer une circulation (transfrontalière) des trains continue et en toute sécurité. Les directives sur l'interopérabilité ont pour objectif de doter la Commission européenne d'un instrument lui permettant d'assurer un transport ferroviaire transfrontalier le plus fluide possible. A cet effet, les directives prévoient d'une part que la Commission, en collaboration avec le Conseil, puisse assurer une uniformisation des directives techniques dans le secteur ferroviaire. D'autre part, il est envisagé que des services privés (aussi appelés services d'évaluation de la conformité) puissent à l'avenir certifier la conformité des éléments ferroviaires avec les directives européennes. Ces documents doivent être reconnus dans toute la Communauté.

Les États membres de la CE ont eu jusqu'en avril 1999 pour introduire la directive LGV dans leur droit national et jusqu'en avril 2003 pour y introduire la directive conventionnelle.

1.2.4.4

Etat de la mise en œuvre en Suisse

Avec l'intégration le 16 juin 2003 des art. 8b et 8c à l'ordonnance sur les chemins de fer (en vigueur depuis le 1.1.2004), le Conseil fédéral a, dans un premier temps, pris au niveau de l'ordonnance les mesures nécessaires à l'application des directives sur l'interopérabilité qui n'exigeaient aucune modification de la loi. Désormais, l'obligation de respecter les «exigences essentielles» s'est ajoutée à l'obligation de satisfaire aux dispositions fédérales. Il s'agit des conditions décrites dans les annexes III des deux directives sur l'interopérabilité, que le système ferroviaire européen est tenu de respecter. Ces conditions sont formulées de manière assez générale et ne contiennent pour l'heure aucune spécification technique. Dans le cadre de sa procédure d'approbation, la Suisse reconnaît en outre tous les examens menés dans la Communauté européenne par des services d'évaluation de la conformité (cf. ci-après ch. 1.2.4.6.2).

1.2.4.5

Nouvelle réglementation de la loi sur les chemins de fer

Le projet présente les dispositions nécessaires sur le plan législatif pour transposer intégralement en droit suisse les directives sur l'interopérabilité. Il s'agit, pour l'essentiel, de trois points:

- Le principe selon lequel le système ferroviaire suisse, dès lors qu'il intervient dans le trafic international, doit répondre aux exigences en vigueur.

⁶ Journal officiel n° L 235 du 17. 9. 1996, p. 6; se trouve sous: <http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/search>.

⁷ Journal officiel n° L 110 du 20. 4. 2001, p. 1; se trouve sous: <http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/search>

Pour ce faire, il est prévu que le Conseil fédéral stipule que le système ferroviaire suisse doit être en adéquation avec les spécifications techniques européennes (cf. ch. 1.2.4.6.1).

- Le respect de ces spécifications doit être certifié par des attestations émanant de services d'évaluation de la conformité (cf. ch. 1.2.4.6.2). L'autorité nationale d'approbation est tenue de reconnaître les attestations de tous les services d'évaluation de la conformité, indépendamment de leur implantation (Suisse ou pays de la Communauté européenne).
- Une autorisation d'exploitation sera désormais obligatoire pour tous les sous-systèmes structurels (cf. ch. 1.2.4.6.4) et, partant, pour chaque équipement et véhicule.

De plus, on crée les bases légales des services d'évaluation de la conformité en Suisse. Les conditions sont réunies pour que de tels services privés (cf. ch. 1.2.4.6.2) puissent aussi être fondés en Suisse. Les attestations délivrées par ces services seront reconnues dans toute l'Europe – à condition que la Communauté européenne arrive à la conclusion que la Suisse a appliqué entièrement le droit européen dans ce domaine (cf. ch. 1.2.4.6.3).

1.2.4.6 Grandes lignes du présent projet de loi

Lorsque c'est nécessaire pour améliorer la compréhension, les explications du projet de loi porteront aussi sur les modifications prévues au niveau des ordonnances.

1.2.4.6.1 Exigences européennes

Exigences fondamentales

Les directives sur l'interopérabilité elles-mêmes ne comprennent pratiquement aucune spécification technique. Elles indiquent uniquement les exigences essentielles dans leurs annexes III. Il s'agit des conditions (formulées en termes très généraux) que doit remplir le système ferroviaire.

Spécifications techniques de l'interopérabilité (STI)

Dans leurs annexes II, les directives sur l'interopérabilité subdivisent le système ferroviaire en différents sous-systèmes. Parmi eux, nous retrouvons les domaines structurels de l'infrastructure, de l'énergie, du contrôle-commande et signalisation, de l'exploitation et de la conduite du trafic, du matériel roulant (appelés sous-systèmes structurels), mais également les domaines fonctionnels de la maintenance et des applications télématiques au service des passagers et du fret.

Les directives sur l'interopérabilité prévoient que la Commission européenne et le Conseil édictent des spécifications techniques d'interopérabilité pour chaque sous-système (par ex. pour le sous-système matériel roulant). Les STI contiennent des spécifications permettant à chaque sous-système ou partie de sous-systèmes (appelée constituant d'interopérabilité) de répondre aux exigences essentielles. Les constituants d'interopérabilité sont des éléments (également des objets immatériels comme les logiciels) incorporés ou devant l'être, dont la présence est nécessaire à l'interopérabilité du système ferroviaire.

Contrairement au domaine de la grande vitesse, il n'existe aujourd'hui aucune STI pour le trafic ferroviaire conventionnel. L'élaboration de ces STI constitue un processus de grande envergure et une participation de la Suisse serait souhaitable. Tant que notre pays ne sera pas membre de la Communauté européenne, il ne pourra contribuer à l'élaboration de ces spécifications en qualité de partenaire jouissant du droit de vote. Toutefois, après l'adoption des STI, la Suisse pourra disposer d'un siège unique sans droit de vote au sein du comité, conformément à l'art. 21 des directives sur l'interopérabilité. Ce statut lui permettra d'influer sur la conception des STI.

En tant que membre de l'organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), la Suisse œuvrera en faveur du développement cohérent des STI et des annexes techniques de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF).

Déroptions quant à l'application des STI

Il est prévu que le Conseil fédéral adopte les STI comme dispositions d'exécution techniques afin de réaliser le projet d'interopérabilité à l'échelle européenne.

Toutefois, les conditions spécifiques suisses feront l'objet d'une prise en compte appropriée, cela pour plusieurs raisons. En effet, les STI n'entrent pas en vigueur à une date précise mais uniquement dans le cadre de nouvelles constructions, d'aménagements ou de renouvellements. C'est ainsi par exemple qu'un tunnel uniquement accessible aux pantographes d'une largeur maximale de 1450 mm ne sera élargi à 1600 mm (comme le prévoient les STI) qu'à l'occasion de travaux de renouvellement. D'autre part, les directives sur l'interopérabilité permettent aux Etats-membres de ne pas appliquer les STI pour les projets qui concernent le renouvellement ou la transformation d'un tronçon existant si le profil d'espace libre, l'écartement des voies ou la tension électrique prévus par les STI ne sont pas compatibles avec les valeurs du tronçon en question. Lors du renouvellement ou de la transformation des tronçons existants, les STI ne doivent pas être appliquées si la viabilité économique du projet ou la cohérence du système ferroviaire de l'Etat membre était entravée par l'application des STI.

Certaines particularités spécifiques suisses jouiront donc, de facto, d'une réglementation exceptionnelle à long terme, bien qu'aucune dérogation, par exemple au sujet de la largeur des pantographes, ne soit formellement prévue dans les STI ou en cas d'adoption de celles-ci.

1.2.4.6.2 Preuve du respect des spécifications techniques européennes

Attestations de conformité

La conformité d'un sous-système aux spécifications techniques européennes est prouvée lorsque le requérant présente à l'autorité d'approbation des attestations émises par un service d'évaluation de la conformité.

Les services d'évaluation de la conformité sont des organismes d'expertise qui sont tenus de satisfaire à certaines exigences de l'annexe VII des directives sur l'interopérabilité avant d'être reconnus comme tels par un Etat membre.

Les attestations qui garantissent la conformité des sous-systèmes et des constituants d'interopérabilité aux spécifications européennes sont appelées déclarations «CE» de vérification pour les sous-systèmes et déclaration «CE» de conformité ou d'aptitude à l'emploi pour les constituants d'interopérabilité. Ces documents, établis par les services d'évaluation de la conformité, seront désignés comme «attestations de conformité» dans la suite du présent rapport.

Les attestations délivrées par ces services sont reconnues dans tous les pays européens (cf. ci-après).

Déclarations de conformité

Le fabricant ou mandant doit déclarer la conformité de l'objet en présentant les attestations émises par les services d'évaluation de la conformité. Concernant les sous-systèmes, la déclaration «CE» de vérification doit satisfaire aux exigences stipulées dans l'annexe V des directives sur l'interopérabilité; pour les constituants, la déclaration «CE» doit correspondre aux critères de l'annexe IV desdites directives.

Services d'évaluation de la conformité («organismes notifiés»)

Conformément aux directives sur l'interopérabilité, la conformité des constituants et des sous-systèmes aux spécifications européennes doit être vérifiée puis attestée par des services d'évaluation indépendants appelés organismes notifiés dans les directives susmentionnées.

Les services d'évaluation de la conformité doivent être indépendants. Ils ne peuvent notamment être impliqués dans les tâches de planification, de fabrication, de construction ou d'exploitation des constituants d'interopérabilité et des sous-systèmes à contrôler. Ils ne sauraient être soumis à l'influence de personnes intéressées par les résultats de la vérification.

Contrairement à la pratique antérieure, l'évaluation par un service indépendant ne doit plus être effectuée uniquement lorsque l'OFT l'exige. La vérification de la conformité à l'ensemble des spécifications applicables en vertu des directives sur l'interopérabilité doit désormais être attestée par un service d'évaluation de la conformité.

La mise en œuvre des directives sur l'interopérabilité se traduira donc par une hausse des dépenses dans les cas où l'OFT se satisfaisait jusqu'ici d'un certificat de sécurité établi par le fabricant lui-même et ceux où le fabricant ne chargeait aucun service indépendant d'effectuer l'évaluation.

Introduction conséquente du principe d'évaluation externe de la sécurité et de la conformité aux prescriptions et, partant, besoin accru en expertise externe, tel est le prix requis par l'application des directives sur l'interopérabilité. En contrepartie, les avantages sont les suivants:

L'évaluation de la conformité par un service indépendant garantit une reconnaissance sur tous les marchés européens. La hausse modérée des dépenses liée à l'homologation dans le premier pays est compensée par la suppression des coûts relatifs aux nouveaux contrôles de la conformité dans les autres pays. Plus concrètement, lors d'une procédure d'homologation de série en Suisse, le contrôle de la conformité aux spécifications européennes ne sera pas nécessaire si la demande d'homologation est accompagnée des attestations de conformité y afférentes. Si des

spécifications européennes intégrales, et les attestations de conformité correspondantes, sont disponibles pour des constituants d'interopérabilité ou pour un sous-système, on pourra même renoncer entièrement à l'homologation de série.

Le concept européen prévoit de confier les tâches d'évaluation de la conformité à des organismes constitués par des spécialistes indépendants, privés ou publics. De nombreux États membres ont malgré tout créé des services gouvernementaux d'évaluation de la conformité. Le présent projet permet simplement de créer la base légale d'un service étatique d'évaluation de la conformité. La décision de créer effectivement un service de ce type à l'avenir reste ouverte.

Le service d'évaluation de la conformité doit disposer des connaissances nécessaires pour certifier la conformité d'un produit et, partant, assumer avec le requérant la responsabilité de la conformité aux prescriptions et de la sécurité du produit.

1.2.4.6.3 Procédure conduisant à la reconnaissance des attestations suisses par l'UE

La Suisse veillera à ce que la Communauté européenne reconnaisse les documents qui ont été établis par un service suisse d'évaluation de la conformité. Les étapes menant à ce résultat sont les suivantes: dans un premier temps, la transposition dans le droit suisse des directives sur l'interopérabilité permettra de préparer le terrain pour que la CE reconnaisse l'équivalence du droit suisse avec le droit communautaire. Un contrôle ad hoc sera ensuite effectué par la Commission. Enfin, le comité mixte de l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'UE pourra intégrer les directives dans l'annexe 1 de l'accord sur les transports terrestres.

Toute entité souhaitant obtenir le statut de service d'évaluation de la conformité en Suisse («organisme notifié») devra être accréditée conformément à l'ordonnance sur l'accréditation et la désignation, puis désignée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) en accord avec le Secrétariat d'État à l'économie. La désignation sera communiquée (notification) par le DETEC à la Commission et aux États membres de la CE. Le service d'évaluation de la conformité obtiendra ainsi (et non uniquement à partir du moment où la Commission a mentionné ce service dans le Journal officiel de la CE) le droit d'émettre des documents reconnus au sein la Communauté européenne.

1.2.4.6.4 Répercussion sur les procédures d'approbation des plans, d'autorisation d'exploiter et d'homologation de série

Fondamentalement, la transposition des directives sur l'interopérabilité n'entraînera aucune modification des procédures d'approbation des plans, d'autorisation d'exploiter et d'homologation de série exécutées par l'OFT.

Déroulement des procédures d'approbation des plans et d'autorisation d'exploiter

La répartition actuelle des rôles entre l'autorité de surveillance (OFT), les requérants et les spécialistes dans le cadre, par exemple, d'une autorisation d'exploiter fait ci-après l'objet d'une brève description: au sein de l'OFT, l'octroi d'une autorisation d'exploiter repose jusqu'à nouvel ordre sur trois éléments.

- (1) Le fabricant doit remettre le dossier de sécurité.
- (2) Pour contrôler ce dossier de sécurité, l'OFT peut exiger du fabricant des expertises établies par des spécialistes indépendants (expertise de sécurité).
- (3) Se fondant sur la base des risques connus, l'Office fédéral établit les points pour lesquels il exige du fabricant une expertise de sécurité ou pour lesquels il procède lui-même à des vérifications ponctuelles (évaluation des aspects liés à la sécurité). A cet égard, il peut s'agir de certains aspects que l'OFT contrôle pour chaque autorisation d'exploiter, et pas seulement de manière ponctuelle. Les expertises de spécialistes indépendants, que l'OFT est susceptible d'exiger, permettent également de veiller à un niveau élevé de sécurité dans les domaines où l'office manque de personnel qualifié afin d'effectuer une évaluation approfondie du dossier de sécurité.

Modifications:

- L'instauration systématique et permanente du principe de double contrôle constituera la modification majeure par rapport à la situation actuelle. Le «principe du double contrôle» implique qu'un autre expert ou organisme, en plus du requérant, doit être convaincu de la sécurité de l'objet à approuver. En matière de constituants d'interopérabilité et 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. La modification majeure sera donc la suivante: les domaines soumis aux STI exigeront des documents émanant d'organisations d'experts qui auront fait l'objet d'une désignation en tant que service d'évaluation de la conformité.
- Les services d'évaluation de la conformité, tels qu'ils apparaissent dans le concept de la CE, se chargent dans le domaine de l'interopérabilité essentiellement de tâches qui, jusqu'à présent dans le concept suisse, étaient accomplies par des spécialistes indépendants dans le cadre d'expertises de sécurité.
- Avant toute mise en service d'un sous-système de nature structurelle (cf. ch. 1.2.4.6), l'octroi d'une autorisation est désormais obligatoire. Ainsi, chaque véhicule et chaque installation aura besoin d'une autorisation d'exploiter, compte tenu notamment des aspects de l'énergie, du contrôle des trains et de l'exploitation.
- Le rôle de l'OFT ne sera pas en principe modifié au niveau de cette procédure. Toutefois, dans le cadre de l'évaluation en fonction des risques, son attention devra moins porter sur la conformité effective des constituants d'interopérabilité et des sous-systèmes aux exigences essentielles les concernant. En effet, les documents des services nommés attesteront de cette qualité et l'OFT a le droit de s'y fier.

- 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, égalité pour les handicapés). Il se réfère à cet égard au dossier de sécurité du fabricant et aux expertises de sécurité exigées à cette fin. Dans le domaine de l'interopérabilité, le fabricant est désormais tenu de remettre l'attestation de conformité d'un service notifié, à la place des expertises de sécurité effectuées par des spécialistes.

Rôle de l'homologation de série

Le concept européen prévoit de confier le contrôle technique des différents constituants et sous-systèmes, non plus aux autorités étatiques, mais aux services d'évaluation de la conformité, entités le plus souvent de droit privé («organismes notifiés»). Ces derniers attestent la correspondance (conformité) aux prescriptions techniques européennes. Les autorités étatiques d'approbation doivent reconnaître ces attestations. Dès que des prescriptions techniques européennes spécifient intégralement un constituant, une homologation de série étatique supplémentaire est indispensable.

Modifications dans le déroulement de la procédure lorsque les STI font défaut

Dans les domaines ne présentant pas (encore) de prescriptions techniques européennes, les procédures existantes et la répartition des tâches entre le fabricant, les spécialistes et l'OFT demeurent fondamentalement inchangées. Néanmoins, il n'est pas à exclure que les services d'évaluation de la conformité obtiennent un avantage par rapport aux spécialistes lorsqu'il s'agit de contrôler le respect des prescriptions nationales qui peuvent être examinées parallèlement au respect des STI. Il est en effet judicieux de confier l'examen des prescriptions complémentaires suisses à l'entité qui contrôle la conformité aux prescriptions et normes européennes.

Domaines non touchés par les directives

Les chemins de fer à voie étroite et les chemins de fer à crémaillère ne sont pas visés par les directives sur l'interopérabilité, car ils ne sont pas compris dans leur champ d'application. Il en est de même pour les chemins de fer à voie normale que le Conseil fédéral ne considère pas comme faisant partie du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse ou du système ferroviaire européen conventionnel. Ceci s'applique aussi – dans le cas de lignes interopérables – à tous les domaines techniques qui ne sont pas concernés par l'interopérabilité. Un exemple: les directives sur l'interopérabilité déterminent la position des caténaires, ce qui est essentiel à l'interopérabilité. En revanche, elles ne prévoient pas la manière dont le mât de caténaire doit être érigé pour qu'il présente une stabilité suffisante.

1.2.5 Egalité de traitement des entreprises de transport sur le plan légal

La réforme des chemins de fer 2 vise à harmoniser les conditions-cadres légales applicables à toutes les entreprises.

1.2.5.1 Investissements dans le secteur des transports, financement du matériel roulant

Situation initiale

La motion précitée de la CTT du Conseil des Etats demande l'harmonisation du financement des investissements (cf. ch. 1.1.1.4), à savoir que les véhicules, bateaux, ateliers et autres investissements du secteur des transports soient financés de la même manière. Pour rendre le secteur des transports aussi conforme que possible aux exigences du marché, mais aussi pour des raisons budgétaires, il est recommandé d'adopter un financement sans utilisation directe de fonds de l'Etat. A l'inverse, l'exemple des CFF montre que la garantie de l'Etat peut, en arrière-plan, servir à abaisser sensiblement les coûts financiers.

Cependant, les investisseurs privés sont confrontés à un obstacle au financement du matériel roulant, car celui-ci, conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 25 septembre 1917 concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemins de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises (RS 742.211), est soumis, avec l'infrastructure, au droit de gage ferroviaire. De ce fait, les créances des investisseurs ne peuvent pas être assurées séparément par des gages.

Dans ce contexte, le financement du matériel roulant revêt une importance particulière.

Matériel roulant

La plupart des chemins de fer privés et certaines compagnies de navigation et de bus ont financé jusqu'ici leur matériel roulant (particulièrement l'achat de véhicules ferroviaires) par des prêts sans intérêt, remboursables, prélevés sur les crédits-cadres (art. 56 LCdF). Depuis la mi-2001, faute de moyens financiers, la Confédération n'a plus inclus de nouvelles acquisitions dans la planification. A l'échéance des contributions convenues jusqu'ici, aucun autre prêt ne sera plus accordé. Toutes les autres entreprises, pour financer leur matériel roulant, ont dû engager leur capital propre ou des fonds étrangers portant intérêt. S'agissant des achats de matériel roulant, les CFF ont toujours été exclus du financement par prêts sans intérêt (art. 56 LCdF), mais ils peuvent recourir à des fonds fédéraux et profitent ainsi de taux d'intérêts bas. De plus, la Confédération assure l'acquisition de crédits à taux avantageux grâce à une garantie d'Etat auprès d'Eurofima (société de financement de matériel roulant des chemins de fer nationaux européens). Y renoncer conduirait à une détérioration des conditions-cadres et ne serait donc pas conforme à l'objectif de la réforme des chemins de fer.

L'harmonisation des conditions de financement fait partie de l'objectif concernant le matériel roulant. Pour mettre sur le même pied les CFF et les autres entreprises ferroviaires, les chemins de fer privés doivent pouvoir profiter d'une garantie de l'Etat (éventuellement par l'intermédiaire d'Eurofima) (sur ce point, voir aussi le

ch. 2.2.6). Etant donné la répartition des tâches, cela signifierait que les cantons prendraient à leur charge 50 % de cette garantie, ce qui ne serait guère praticable. Par ailleurs, la Confédération a renoncé jusqu'ici, même dans le cas des CFF, à reporter les coûts de garantie sur les cantons. Si elle le faisait désormais uniquement pour les chemins de fer privés, ceux-ci seraient exposés à des inconvénients injustifiés en matière de concurrence.

Avec l'ouverture du marché, il y aura davantage de changement d'opérateurs dans le transport régional des voyageurs. Il pourra donc arriver plus fréquemment que les moyens d'exploitation d'une entreprise de transport, acquis expressément pour l'offre d'une ligne déterminée et dont le financement a été supporté de manière déterminante, directement ou indirectement, par les commanditaires de cette offre, soient utilisés dans une autre région. Pour offrir aux bailleurs de fonds une protection contre les besoins d'investissement non planifiés suite à un changement d'opérateur, les commanditaires pourront, à l'avenir également, exiger la transmission des moyens d'exploitation (art. 37 LTV).

Droit de gage

La loi de 1917 en vigueur à propos du droit de gage (gage ferroviaire) a deux buts: d'une part, elle doit permettre la mise en gage d'actifs dans le but d'obtenir des liquidités, d'autre part elle doit assurer la conservation du «service public» en toutes circonstances. Pour les atteindre, elle déroge sur plusieurs points au droit de gage normal. D'abord, elle autorise le principe de la mise en gage d'une infrastructure publique (dans certains pays européens, la chose est impossible par principe). Deuxièmement, elle déroge au principe du rapport à un objet mis en gage, puisque toute l'installation ferroviaire, y compris le matériel roulant, est mise en gage collectivement. Dans l'intérêt du service public, cette disposition empêche qu'un créancier bloque une partie de l'installation. On peut se demander si l'intégration du matériel roulant est encore légitime, notamment dans l'optique de l'accès au réseau.

Le système actuel n'est plus adapté aux nouvelles conditions-cadres. L'entreprise doit pouvoir offrir des garanties pour le financement privé. Ni les pouvoirs publics ni les instituts de financement n'ont intérêt à ce que toute l'infrastructure soit mise en gage. Dans un cas extrême, cela pourrait avoir pour effet que des difficultés de paiement du secteur des transports se répercutent aussi sur l'infrastructure, qui est soumise à d'autres règles de financement. Mais le contraire peut aussi se produire.

Pour cette raison, le matériel roulant est exclu du champ d'application du droit de gage ferroviaire. Les investisseurs privés dans le secteur du matériel roulant sont ainsi protégés du risque suivant: lorsqu'une entreprise de transport est mise en liquidation pour des dettes sans rapport avec l'acquisition de matériel roulant, les véhicules financés par des capitaux externes ne pourraient plus être mis d'office aux enchères.

Une option supplémentaire serait de mettre en place un registre autonome (analogue au registre de l'aviation), afin d'autoriser certaines mises en gage spéciales. Comme des efforts sont entrepris à l'heure actuelle pour mettre en place un droit de gage international, il est renoncé à une solution nationale.

1.2.5.2 Réglementations spéciales dans la loi sur les CFF

1.2.5.2.1 Concession d'infrastructure pour les CFF

Conformément à l'art. 5 de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101) une concession est nécessaire pour construire et exploiter une infrastructure ferroviaire. Après avoir entendu les cantons intéressés, le Conseil fédéral octroie la concession. Il est aussi compétent pour son retrait.

Les CFF sont soumis à une réglementation d'exception: en vertu de l'art. 4, al. 1, de la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF; RS 742.31), l'entreprise n'a pas besoin de concession pour l'infrastructure ferroviaire. L'art. 4, al. 3, LCFF donne à l'Assemblée fédérale la compétence d'approuver la construction ou l'achat d'autres tronçons ferroviaires; pour la fermeture, l'aliénation et l'affermage de tronçons ferroviaires des CFF, c'est le Conseil fédéral qui est compétent en vertu de l'art. 4, al. 4, de la LCFF.

Les diverses réglementations relatives aux chemins de fer privés et aux CFF contredisent l'objectif d'égalité de traitement des diverses entreprises. Ce sont surtout les restructurations et les nouvelles répartitions des tâches qui sont rendues plus difficiles, car tout changement aux CFF doit être soumis au Parlement, alors que ceux des chemins de fer privés peuvent être approuvés par le Conseil fédéral ou le département (transfert de concessions de gré à gré).

C'est la raison pour laquelle les CFF seront, comme les autres chemins de fer, soumis à l'obligation d'obtenir une concession d'infrastructure ferroviaire, la disposition d'exception de l'art. 4, al. 1, LCFF sera abrogée. Par conséquent, l'approbation de la construction ou de l'achat d'autres tronçons ferroviaires ne sera plus du ressort de l'Assemblée fédérale, mais du Conseil fédéral, lequel sera habilité à octroyer des concessions d'infrastructure. Toutefois, les infrastructures importantes seront toujours décidées par le Parlement, car elles nécessitent des financements spéciaux.

Les dispositions transitoires de la LCdF prévoient qu'au moment de l'entrée en vigueur de cet article, l'infrastructure ferroviaire des CFF sera réputée au bénéfice d'une concession jusqu'à la fin de 2020. Les diverses lignes construites ou acquises par les CFF sur la base de décisions parlementaires sont énumérées en annexe du présent message.

1.2.5.2.2 Approbation des comptes et du budget des CFF

La loi sur les CFF prescrit que le Conseil fédéral doit approuver les comptes et le budget. Pour tous les chemins de fer privés, comme il est d'usage dans les sociétés anonymes, c'est la direction qui est responsable du budget. En revanche, l'approbation des comptes est du ressort de l'assemblée générale. D'après la loi sur les CFF, le Conseil fédéral fait fonction d'assemblée générale tant que la Confédération est propriétaire de tout le capital social. La disposition en question n'est pas conforme à l'objectif d'égalité de traitement des entreprises ni à celui de séparation entre les fonctions de propriétaire (Confédération) et de direction (direction des CFF).

C'est pour cette raison que le Conseil fédéral devra être libéré de son devoir d'approbation du budget des CFF et que les comptes seront approuvés uniquement par l'Assemblée générale comme le prescrit le droit des sociétés anonymes. En

conséquence, il y a lieu d'abroger dans la loi sur les CFF les dispositions spéciales sur les comptes et le budget.

1.2.5.3 Assujettissement à l'impôt

Conformément à l'art. 21, al. 2, LCFF, les CFF sont exemptés de toute imposition cantonale et communale dans le cadre de leur tâche de prestataire de l'infrastructure ferroviaire, de même qu'en leur qualité d'entreprise de transport (exceptions: immeubles qui n'ont pas de rapport nécessaire avec l'exploitation de l'entreprise). En revanche, selon l'art. 56, let. d, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11) seules les entreprises de transport concessionnaires qui revêtent de l'importance du point de vue de la politique des transports, qui n'ont réalisé aucun bénéfice net pendant l'année fiscale ou qui, pendant celle-ci et les deux années précédentes, n'ont distribué aucun dividende ni aucune part aux bénéfices, sont exonérées de l'impôt.

A l'instar des CFF, les établissements de droit public sont aussi exonérés de l'impôt, comme La Poste dans son activité de monopole.

Suivant l'art. 23, al. 2, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14), les cantons peuvent exonérer entièrement ou partiellement de l'impôt les entreprises de transport concessionnaires lorsque leur importance du point de vue de la politique des transports et leur situation financière le justifient.

Toutes les entreprises au bénéfice d'une indemnisation ont donc la possibilité d'atteindre un certain degré d'exemption fiscale. C'est pourquoi on renonce à modifier les règles en vigueur aujourd'hui.

1.2.6 Compléments des réformes précédentes

La réforme des chemins de fer 2 vise à combler des lacunes normatives en ce qui concerne:

- Les exigences dans le service de ligne (service public)
- L'indépendance des entreprises face aux commanditaires
- Les règles concernant l'appel d'offres
- L'utilisation des gains
- Le désendettement.

1.2.6.1 Transport public des voyageurs

1.2.6.1.1 Exigences imposées aux entreprises du trafic de ligne

Lorsque la Confédération octroie une concession à une entreprise pour un trafic déterminé, elle lui donne le droit de transporter des voyageurs régulièrement et à titre professionnel. Pour les entreprises des transports publics, l'octroi d'une concession équivaut à une protection contre la concurrence. En contrepartie, la loi fédérale

sur les transports publics, l'ordonnance sur les transports ainsi que l'ordonnance sur les concessions pour le transport de voyageurs leur imposent des devoirs.

Les récents développements dans l'UE (paquet ferroviaire 2 et proposition de règlement sur les mesures des pays-membres dans le contexte des conditions requises du service public et de l'adjudication de mandats de prestations de service public pour le trafic des voyageurs sur le rail, la route et les voies de navigation intérieure) nous incitent à revoir les réglementations suisses.

Les développements dans l'UE montrent que l'on cherche à augmenter encore la concurrence dans les transports publics. Pour éviter un éloignement des entreprises les unes des autres ou un écartèlement du réseau des transports publics et conserver la qualité actuelle, les entreprises concessionnaires doivent remplir les conditions minimales qui leur sont imposées. Le service direct actuel, c.-à-d. la vente d'un seul titre de transport pour les tronçons de diverses entreprises de transport, est notamment un acquis important pour la qualité des transports publics en Suisse et il doit être défendu.

Dans ce contexte, et nous fondant sur les expériences faites jusqu'ici, nous proposons d'imposer des conditions minimales aux entreprises et de les inscrire dans la loi sur le transport des voyageurs. La plupart de ces obligations figurent déjà sous une forme explicite ou implicite dans la législation existante. Ce qui est nouveau, c'est uniquement le point 1 (fixation de normes et d'une qualité minimales):

- Respect des normes et d'une qualité minimale;
- Obligation d'exploiter (la cessation de l'exploitation est soumise à une procédure déterminée);
- Obligation de transporter (tant que la capacité est suffisante, toute personne doit être transportée);
- Obligation de publier des tarifs (tarifs publiés);
- Intégration minimale (notamment avec les lignes de bus internationales et le trafic d'excursions); cela pourrait signifier p.ex. que les lignes de bus internationales soient tenues de vendre un titre de transport pour les transports publics à destination/à partir de la station de bus, et que le trafic d'excursions doive reconnaître au moins une offre de titres de transport direct, p. ex. billets ordinaires, cartes journalières régionales, autres titres de transport communautaires, offres forfaitaires (forfaits de ski);
- Poursuite de l'intégration des trafics local, régional et longues distances;
- Obligation de publier les horaires (respect de l'ordonnance sur les horaires, publication obligatoire de l'horaire);
- Obligation d'assurer la coordination avec les autres entreprises de transports publics dans les secteurs importants pour le système des transports publics, et
- Obligation – naturellement – de respecter les prescriptions légales.

1.2.6.1.2

Indépendance des entreprises face aux commanditaires

Un des objectifs de la réforme des chemins de fer est de clarifier les compétences des entreprises et de l'Etat en séparant les fonctions politiques des fonctions de gestion. Aujourd'hui, la situation se présente ainsi: les entreprises des transports publics appartiennent en règle générale, intégralement ou en grande partie, aux pouvoirs publics (Confédération, cantons ou communes). Il est donc d'usage que des représentants de ces instances siègent aux conseils d'administration. Presque toutes les entreprises où participent les pouvoirs publics fournissent également des prestations de trafic régional pour lesquelles elles perçoivent des indemnités payées par la Confédération et les cantons. Ainsi, certains membres des conseils d'administration représentent en même temps le fournisseur de prestations (entreprise de transport) et le commanditaire (canton ou commune). Il en résulte de graves conflits d'intérêt. Au niveau cantonal, il arrive souvent qu'un membre de l'exécutif responsable des transports publics signe une commande à une entreprise dont il est aussi, de par sa fonction, membre du conseil d'administration. De plus, il existe quelques entreprises qui ne sont pas indépendantes d'un point de vue juridique, mais qui sont rattachées à l'administration cantonale (exemple: Chemin de fer de l'Etat de Genève, Basler Hafenbahnen, certains services de transports urbains). N'oublions pas les conflits d'intérêt en matière de mise au concours et les problèmes qui se posent lorsque ni l'indépendance de l'organisme qui lance l'appel d'offres ni l'indépendance de l'entreprise ne sont garanties.

Le but de la réforme des chemins de fer 2 est de garantir l'indépendance des entreprises. Dans la mesure où elle est elle-même concernée, la Confédération est en train de résoudre le problème de sa représentation dans les conseils d'administration. (Les collaborateurs de l'OFT qui siégeaient dans les conseils d'administration ont été retirés. La Confédération, personne morale, se fait représenter, conformément à l'art. 707, al. 3, CO par des personnes indépendantes élues par l'assemblée générale. Sans passer par cette dernière, elle renonce à envoyer des délégués selon l'art. 762 CO). Les cantons, notamment, n'en sont toutefois pas encore là. De plus, les entreprises qui ne sont pas encore juridiquement indépendantes doivent faire le pas qui a été accompli avec l'autonomisation des CFF et des services de transports publics du canton de Berne. Ici également, il s'agit d'éviter des conflits de rôle inévitables quand le commanditaire et le prestataire sont la même personne morale. En ce domaine, il faut prévoir que l'indépendance des entreprises ne pourra pas être réalisée sans une légère pression résultant des prescriptions légales.

Les conflits qui se produisent le plus souvent concernent l'indemnité et les appels d'offres. Il s'agit des cas où les représentants des pouvoirs publics (commanditaires) sont en même temps membres du conseil d'administration du fournisseur de prestations. Il est donc logique de trouver une solution en liaison avec l'indemnité.

Les dispositions de l'actuel art. 50 LCdF doivent donc être modifiées de telle sorte que, désormais, les indemnités ne soient plus accordées

- qu'aux entreprises juridiquement indépendantes de (co-)commanditaires et qui constituent par là une personne morale autonome (p.ex. établissement indépendant, SA, Sàrl, association), et

- qu’aux entreprises dont le conseil d’administration ne comprend aucune personne qui participe directement à la procédure de commande ou qui est membre d’une unité administrative participant à la commande.

Un délai transitoire est cependant applicable pour la mise en œuvre. Ainsi, les administrateurs ou les membres d’organes comparables qui ne remplissent pas les conditions décrites ci-dessus, resteront encore en fonction jusqu’à trois ans après l’entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer 2, sans que l’entreprise perde pour autant le droit à l’indemnité.

1.2.6.1.3 Procédure de commande dans le trafic régional

La procédure de commande introduite par la révision de la LCdF en 1996 a été appliquée avec succès. Un grand nombre de commandes passées en commun par la Confédération et les cantons fondent l’offre des prestations du trafic régional. L’ordonnance du 18 décembre 1995 sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR; RS 742.101.2) définit les parts que les cantons doivent fournir pour les indemnités. Ces parts présentent aux cantons le cadre financier dans lequel la Confédération est disposée à co-financer sa propre part. La NPF confirme que le trafic régional est une tâche conjointe. La gestion de ce trafic par le biais des parts cantonales est considérée comme un instrument compatible avec la NPF et se prêtant à une gestion globale. Lors des discussions sur la NPF, les parties concernées se sont mises d’accord sur le fait que la collaboration de la Confédération et des cantons en matière de commande de trafic régional doit se développer dans le cadre de la réforme des chemins de fer et non dans celui de la NPF.

Le système de commande ne doit pas être modifié si peu de temps après son introduction. Les quelques modifications de lois proposées allégeront la procédure et simplifieront davantage la collaboration entre la Confédération et les cantons.

De nombreux partenaires ont souhaité que la durée de la commande soit adaptée à la période de l’horaire. Une telle adaptation entraînerait dorénavant une durée de commande de deux ans et non plus d’une seule année. Cela réduirait les charges inhérentes à la présentation des offres et permettrait aux commanditaires comme aux entreprises de transport de s’occuper plus à fond de la planification stratégique de l’offre. En ce qui concerne les marges de manœuvre des commanditaires, cela ne changerait pas beaucoup de choses, étant donné qu’aujourd’hui déjà, les principaux travaux de planification sont axés sur une période d’horaire de deux ans.

La répartition du travail entre la Confédération et les cantons sera fixée dans l’ordonnance. La Confédération veillera à établir un étalonnage financier uniforme sur le plan suisse entre les entreprises de transport, alors que les cantons seront responsables, en premier lieu, de l’offre et de la qualité des entreprises de transport.

La comparaison des indices financiers et de la qualité sera utilisée pour mesurer et, éventuellement, améliorer la qualité de la fourniture des prestations. Cela vaut notamment pour la période comprise entre les appels d’offres et pour les entreprises de transport pour lequel un tel appel n’est pas possible ou ne l’est pas encore. On créera ainsi la possibilité de conclure avec elles des conventions sur la qualité des prestations. La bonne qualité sera récompensée par un bonus, la mauvaise, en revanche, sanctionnée par un malus, lorsque l’entreprise n’atteint pas les normes fixées.

Sur demande, les entreprises pourront consulter auprès de l'OFT les indices relatifs aux entreprises, rendus anonymes, ainsi que les évaluations de la qualité.

1.2.6.1.4 Règles sur l'appel d'offres

Appel d'offres

Avec la révision de 1996 de la LCdF, on a certes créé la base instituant la concurrence dans le trafic commandé, mais on a omis de régir explicitement les appels d'offre au niveau de la loi. Certaines règles de base ont été insérées dans l'ordonnance sur les indemnités⁸, mais elles ne vont pas très loin. C'est pourquoi l'un des objectifs de la réforme des chemins de fer est d'améliorer la sécurité du droit dans ce domaine. Cela ne concerne que le trafic ayant droit à l'indemnité. Pour le reste du trafic voyageurs, notamment le trafic à longues distances (concessions pour les CFF et le Cisalpino), aucune modification n'est prévue avec ce projet. La Confédération n'a pas l'intention de lancer un appel d'offres pour la concession longues distances qui échoira en 2007.

A l'heure actuelle, le lancement d'un appel d'offres est facultatif, puisque la disposition légale est potestative. A ce jour, ils ne sont effectués pratiquement que pour les services de bus. Désormais, il sera obligatoire de lancer un appel d'offres lorsque les offres sont insuffisantes. On renoncera à cette obligation pour les modifications de l'offre dites importantes. Avec les ressources actuelles de la Confédération et des cantons, il ne serait pas possible d'organiser de manière satisfaisante les appels d'offres nécessaires pour de grandes modifications, comparables par exemple au changement d'horaire 2004.

On peut renoncer à un appel d'offres s'il ne faut pas s'attendre à ce que des offres concurrentes soient présentées. Cette constatation doit cependant être publiée et un éventuel intéressé peut alors exiger l'organisation d'un appel d'offres.

Un règlement de l'UE, disponible à l'état de projet, va encore plus loin sur ce point. Il exige systématiquement un appel d'offres après l'expiration de la concession, la durée de cette dernière étant limitée à 8 ans pour les lignes de bus et à 15 pour les lignes ferroviaires. Cette discussion n'est pas close. Dans l'optique suisse, un appel d'offres «absolument obligatoire» semble plutôt contre-productif. Un tel appel, s'il est exécuté sérieusement, entraîne des coûts relativement élevés en termes de finances et de personnel. Etant donné l'effectif des agents de la Confédération et des cantons, il ne serait pas possible d'effectuer avec tout le soin requis un aussi grand nombre d'appels d'offres, ce qui dévaloriserait à nouveau cet instrument. On propose donc d'instaurer à titre de solution de rechange un système d'évaluation (avec des critères tels que le résultat financier et la qualité des prestations) afin de ne mettre au concours que les prestations qui ont obtenu une note insuffisante lors de cette évaluation. Les appels d'offres restent facultatifs pour les autres prestations. La Communauté des transports zurichois (ZVV) a déjà introduit une telle procédure. Selon les connaissances actuelles, elle a fait ses preuves, bien que de grandes réserves aient d'abord été émises quant à l'appréciation de la qualité.

La nouvelle réglementation précise aussi que les appels d'offres ne sont exécutés qu'au terme de la concession. De nombreuses personnes souhaitent que les instru-

⁸ RS 742.101.1

ments de la «concession» et de l'«appel d'offres» soient coordonnés pour clarifier la situation et garantir la sécurité du droit. Des dérogations sont possibles, lorsqu'une concession expire avant son terme suite à des modifications de l'offre ou qu'elle est retirée, ses dispositions n'ayant pas été respectées. Elle devient ainsi un facteur déterminant de sécurité des entreprises. Les conventions à long terme, propagées ici ou là, sont superflues pour garantir la sécurité des investissements. Il n'est pas envisagé d'adapter la durée des concessions à la durée de vie des moyens d'exploitation. Cela entraverait considérablement même une concurrence modérée au niveau des appels d'offres. En revanche, un nouvel exploitant peut être tenu de reprendre les moyens d'exploitation.

Une réglementation plus précise de toute la procédure d'appel d'offres aura lieu dans le cadre d'une ordonnance.

Protection des employés

Pour apprécier les offres, il importe d'intégrer dans l'évaluation, en sus d'autres critères, celui des conditions de travail des employés. En effet, les appels d'offres ne doivent pas servir à baisser les salaires. On vise plutôt à réaliser des économies structurelles. Aujourd'hui déjà, les conditions de travail sont utilisées régulièrement comme critère lorsqu'on demande des offres à plusieurs opérateurs ou qu'on lance des appels d'offres.

L'existence d'une convention collective de travail (CCT, comparable à celle des CFF ou de La Poste) pour tout le domaine des transports publics permettrait de mieux garantir la protection des travailleurs, même en cas d'appels d'offres. Il n'existe malheureusement pas de telle CCT mais il n'appartient pas à la Confédération de la mettre en place. Les partenaires sociaux doivent agir eux-mêmes dans ce domaine. C'est pourquoi le Conseil fédéral soutient les efforts en vue d'un CCT de la branche des transports publics. En tant que propriétaire ou copropriétaire d'entreprises de chemin de fer, la Confédération œuvre à la signature de CCT par les entreprises.

1.2.6.2 Incitations concernant le résultat financier

Dans le trafic régional, les entreprises de transport obtiennent des indemnités sur la base des offres. Si, durant l'année de l'horaire, leurs résultats sont meilleurs que leurs offres, elles réalisent un gain, dans le cas contraire une perte. Selon les dispositions actuelles de l'art. 64 LCdF, elles doivent mettre en réserve tout le bénéfice réalisé dans les secteurs donnant droit à l'indemnité afin de pouvoir couvrir les futures pertes. Ce système n'incite pas les organes responsables d'une entreprise à agir de manière optimale sur le plan de la gestion. D'autre part, il est légitime de créer une réserve pour couvrir les pertes à venir.

On allégera la disposition en ce qui concerne les secteurs de transport indemnisés. Dans le secteur des transports, l'entreprise sera tenue de mettre en réserve les deux tiers du bénéfice. Ce dernier pourra être débloqué entièrement lorsque la provision atteindra un montant (la moitié du chiffre d'affaires annuel, mais 12 millions au maximum) qui laisse supposer que l'entreprise pourra aussi compenser une chute des recettes, un résultat négatif ou des surcoûts qui ne peuvent pas être épongés à court terme. L'entreprise peut toutefois alimenter volontairement la réserve au-delà de cette limite. Etant donné que les secteurs de l'infrastructure sont indemnisés

complètement, il n'est pas nécessaire de modifier le système actuel, car le pilotage de la gestion se fait par le biais des conventions sur les prestations.

Les entreprises de transport doivent être autorisées à rémunérer leur capital propre dans une mesure qui tient compte du renchérissement du matériel roulant, ainsi que des possibilités d'accroître les affaires. Les réglementations de détail figureront dans une ordonnance.

1.2.6.3 Désendettement

Les CFF ont été désendettés dans le cadre de la réforme des chemins de fer 1. Celle-ci était fondée sur trois piliers essentiels:

- (1) Les prêts à intérêt servant à financer l'infrastructure ont été convertis en prêts sans intérêt, conditionnellement remboursables, ceux-ci étant ensuite transformés partiellement en capital propre.
- (2) Lors de l'établissement du bilan d'ouverture pour la nouvelle société CFF SA, on a appliqué les principes des «recommandations pour la présentation des comptes» (Swiss GAAP RPC) et adapté certaines positions du bilan. Les adaptations du résultat ont pu être effectuées en renonçant aux prêts fédéraux conditionnellement remboursables.
- (3) L'insuffisance de couverture de la caisse de pensions des CFF, qui découle de l'application du principe de pérennité, est prise entièrement en charge par la Confédération. C'est la seule mesure qui influence les liquidités. (Le principe de pérennité signifie qu'étant donné l'existence illimitée de l'Etat, on renonce à payer entièrement le capital de couverture nécessaire au moment de la création des caisses de pensions. Les cotisations régulières versées en faveur d'employés actifs permettent, à tout moment, de payer les rentes des retraités. En principe, cela revient à un financement partiel selon la procédure de répartition (comme pour l'AVS).

En revanche, les chemins de fer privés n'ont pas été désendettés. De divers côtés, des voix se sont élevées pour demander qu'ils le soient. L'objectif est de donner les mêmes conditions de concurrence aux entreprises.

Du point de vue des chemins de fer privés, les mesures à prendre se présentent comme suit:

- (1) Pour les chemins de fer privés, il n'y a pas, quant à l'infrastructure, de prêts fédéraux portant intérêt (quelques prêts à intérêt «variable» ont actuellement un taux de 0 %). En revanche, il y a des sociétés dont les prêts sans intérêt sont disproportionnés par rapport au capital propre, d'où la nécessité d'une rectification.
- (2) Seuls quelques chemins de fer privés appliquent les principes RPC. Il faut donc partir du principe que leur besoin d'assainissement correspond proportionnellement à celui des CFF. Des déclarations précises ne seront possibles qu'au moment où le bilan de chaque entreprise aura été analysé à ce sujet.
- (3) Le principe de pérennité n'a jamais été appliqué aux caisses de pensions des chemins de fer privés. Il n'est donc pas nécessaire d'assainir leurs caisses de pensions selon les mêmes règles. Les insuffisances de couverture actuelles

résultent principalement des problèmes structurels affectant le financement des caisses de pensions suisses. Il faut trouver une solution pour toutes les branches. Cette question doit donc être exclue de la réforme des chemins de fer 2.

La Confédération a assaini le bilan des CFF SA surtout parce qu'elle possède l'entreprise. Cela apparaît clairement lors de la conversion des prêts en capital propre. La plupart des chemins de fer privés appartiennent aux cantons. Les solutions relevant de la réforme des chemins de fer 2 impliquent donc leur collaboration.

Le calcul des indemnités et des couvertures de déficit accordées auparavant (avant 1996) joue certainement un rôle dans les besoins d'assainissement des chemins de fer privés. Il existe quelques effets qui sont imputables aux économies réalisées au titre de la couverture du déficit. Ici aussi, les cantons ont participé aux opérations.

Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, la Confédération permettra aux chemins de fer privés de procéder aux assainissements suivants, à condition que les cantons concernés s'engagent et que les entreprises participent activement au processus de consolidation prévu par le ch. 1.1.4:

- (1) Dans la mesure où cela est judicieux et souhaité par les conseils d'administration compétents, la Confédération et les cantons permettront que les prêts pour l'infrastructure, accordés sans intérêt, soient convertis en capital propre.
- (2) S'il est nécessaire de réduire les bilans suite à l'application des principes Swiss GAAP RPC, on renoncera aux prêts fédéraux et cantonaux accordés sans intérêt.

Les prestations fédérales seront accordées à condition que les cantons fournissent leurs parts. Par ailleurs, la participation de la Confédération est subordonnée à la condition que les entreprises concernées se transforment et fusionnent pour améliorer leur compétitivité. Dans ce contexte, le capital de la Confédération doit, dans la mesure du possible, se concentrer sur l'infrastructure.

1.2.6.4 Attaques contre les employés des transports publics

Outre les questions liées à la police des chemins de fer et au service de sécurité, une autre question sécuritaire préoccupe le public: les voies de fait commises contre les employés des transports publics, par exemple les chauffeurs de bus ou de tramways, les contrôleurs ou les agents d'exploitation. Cette question doit être réglée hors de la loi sur le service de sécurité. La motion Jutzet, que nous avons acceptée, nous charge de présenter un projet de loi selon lequel les actes délictueux commis à l'encontre des employés des transports publics doivent être poursuivis d'office. Nous donnons suite à cette exigence avec les présents projets de la LCdF, de la LTV et de la LTM.

1.2.6.5

Révision des prescriptions relatives aux procédures d'approbation

La révision des dispositions sur les procédures d'approbation s'impose depuis longtemps. En effet, les principes les plus importants de ces procédures ne figurent pas entièrement dans la loi. C'est pourquoi il faut profiter de la modification de la LCdF pour clarifier les choses.

1.2.6.5.1

Evaluation en fonction des risques

Si l'on lit uniquement l'actuel art. 18*b* LCdF, on peut avoir l'impression que l'autorité chargée des autorisations se limite à examiner si les documents sont complets. En revanche, il manque une remarque sur l'activité essentielle de l'OFT dans le cadre de l'approbation des plans. L'OFT évalue la demande en fonction des risques, comme cela a été réglementé jusqu'ici uniquement au niveau de l'ordonnance, à l'art. 6, al. 3, OCF. «L'examen en fonction des risques» signifie que les aspects relevant de la sécurité sont vérifiés de manière sélective, sur la base d'expertises de sécurité élaborées par des spécialistes et/ou de sondages. La connaissance de certains risques détermine le choix des aspects à contrôler. Le principe de l'examen en fonction des risques sera dorénavant formulé à l'art. 17*a*, al. 1. Cette position systémique indique que ce principe est valable pour toutes les procédures d'approbation, donc pour l'approbation des plans, l'autorisation d'exploiter et l'homologation de série.

Le requérant doit prouver que la sécurité et la conformité aux prescriptions (dossier de sécurité) sont garanties. Il doit l'attester par des expertises de sécurité élaborées par des spécialistes dans les cas où l'OFT l'exige. Cette exigence sera dorénavant formulée clairement dans le nouvel art. 17*a*, al. 2.

1.2.6.5.2

Autorisation d'exploiter

L'art. 18*w* (autorisation d'exploiter), en vigueur, comprend des lacunes. Il omet notamment d'indiquer les conditions dont dépend l'octroi d'une autorisation d'exploiter. En revanche, il dispose entre autres que l'OFT édicte des prescriptions sur la circulation des trains. Une telle précision ne relève pas de l'article sur l'autorisation d'exploiter, mais doit être insérée à l'art. 17.

Dans sa version actuelle, l'article dit aussi que le cahier des charges et l'esquisse de type des véhicules et des installations de sécurité doivent être soumis au contrôle de l'OFT. Pourtant, à l'heure actuelle, l'approbation de ces documents n'est pas toujours obligatoire (elle ne l'est pas, par exemple, pour les véhicules déjà terminés). L'obligation de présenter le cahier des charges et l'esquisse de type est donc abrogée et l'alinéa correspondant supprimé. Mais il reste naturellement possible de maintenir la sécurité du droit durant la phase de développement et de construction en faisant intervenir l'OFT, que ce soit par le biais de simples demandes de renseignements ou d'approbations partielles. Le cahier des charges et l'esquisse de type seront toujours exigés en tant qu'éléments de documentation.

L'art. 18^w comprend un nouvel al. 2 qui mentionne la condition indispensable à l'octroi d'une autorisation d'exploiter: il faut que le requérant fournisse la preuve de la sécurité (attestation de sécurité).

Jusqu'ici, l'obligation faite aux entreprises ferroviaires de participer à la procédure d'autorisation d'exploiter ne figurait qu'au niveau de l'ordonnance, à l'art. 8, al. 5, OCF. Le nouvel al. 18^w, al. 3, reprend cette réglementation en l'adaptant sur le plan linguistique, mais en en conservant le contenu.

1.2.6.5.3 Homologation de série

A l'heure actuelle, l'homologation de série figure uniquement à l'art. 7 OCF. A la différence de l'approbation des plans et de l'autorisation d'exploiter, il n'existe pas de réglementation ad hoc au niveau de la loi, bien que l'homologation de série constitue une procédure importante que l'OFT applique fréquemment. Il s'agit d'homologations d'éléments d'installations ferroviaires et de véhicules ou aussi de véhicules entiers qui sont construits à plusieurs reprises. Ces homologations peuvent alors être intégrées dans les procédures d'approbation des plans ou d'autorisation de construire. Elles les simplifient et les accélèrent grâce aux contrôles déjà opérés dans le cadre de la procédure d'homologation de série. C'est pourquoi la révision de la LCdF doit être mise à profit pour mettre fin à une omission et ancrer la disposition au niveau de la loi.

1.3 Résultats des consultations

Seuls de brefs résumés des résultats de la consultation sont présentés ici. Des textes plus circonstanciés sur les résultats des deux consultations se trouvent dans les rapports ad hoc.

1.3.1 Consultation relative au projet de réforme des chemins de fer 2

La grande majorité des milieux consultés a approuvé en principe le projet et l'a considéré comme urgent. Les cantons et l'Union des transports publics (UTP) ont exigé que le projet soit soumis rapidement au Parlement.

Le PSS et l'UDC l'ont rejeté dans son principe, étant donné qu'il ne portait pas, à leur avis, sur certaines questions importantes. Ces deux partis ont demandé que presque toutes les questions en suspens relatives aux transports publics ou aux chemins de fer soient intégrées dans la réforme des chemins de fer 2. Il s'agit par exemple du financement du trafic d'agglomération, des coûts subséquents des grands projets et du paysage ferroviaire suisse. Une deuxième consultation devrait avoir lieu par la suite.

La consultation a cependant montré clairement que la réforme des chemins de fer 2 ne devait pas s'occuper d'autres questions. D'une part, il ne faut pas accroître la complexité du projet. De l'autre, il est prévu que des projets distincts seront élaborés à propos des thèmes soulevés par le PSS et l'UDC. Ce processus a déjà commencé

(cf. le message sur les modifications du financement des projets FTP, Dopo Avanti, etc.). La future forme du paysage ferroviaire suisse n'a pas besoin de nouvelles bases légales et doit déjà être mise en œuvre avant l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer 2. La plupart des milieux consultés sont favorables à ce que cette réforme soit soumise rapidement au Parlement.

Les questions suivantes ne sont pas contestées dans leur orientation fondamentale:

- financement de l'infrastructure par des conventions sur les prestations signées avec toutes les entreprises de transport,
- passage de la répartition financière du réseau ferroviaire de trois (Confédération, Confédération/cantons, cantons) à deux niveaux (Confédération ou cantons; c'est-à-dire réseau de base et réseau complémentaire),
- nouvelle base légale pour le service de sécurité des entreprises de transport (police des chemins de fer),
- égalité de traitement des entreprises de transport dans les domaines des impôts et du financement des investissements,
- précisions concernant la procédure de commande du transport régional des voyageurs.

Il a fallu prendre des décisions dans les domaines suivants:

- définition du réseau de base et du réseau complémentaire,
- équipement des employés du service de sécurité des entreprises de transport en armes à feu,
- rôle de la commission d'arbitrage,
- financement du matériel roulant,
- indépendance du service d'attribution des sillons,
- rôles de l'OFT et du DETEC en tant que propriétaires,
- assainissement des caisses de pensions des entreprises de transport,
- exonération fiscale des entreprises de transport,
- protection des travailleurs,
- lois sur les voies de raccordement et sur le transport des marchandises.

1.3.2 Consultation spéciale relative à l'interopérabilité

La révision de la loi sur les chemins de fer (en vue de l'interopérabilité) a suscité, en revanche, un écho globalement positif durant la consultation. Tous les participants ont été d'accord pour déclarer que les directives européennes sur l'interopérabilité doivent être reprises par la Suisse.

En revanche, notre proposition a reçu un accueil mitigé, de même que la question de renoncer entièrement à la possibilité de créer un service étatique d'évaluation de la conformité et de savoir si les milieux consultés étaient d'accord avec l'énumération des lignes ferroviaires qui seront soumises aux directives sur l'interopérabilité. Les avis étaient aussi partagés quant au calendrier de l'application des directives pour les

différentes lignes. Le projet constitue un compromis entre les diverses revendications formulées.

Presque tous les cantons, partis et organisations ont accepté l'énumération des lignes ferroviaires qui seront soumises aux directives à condition qu'il ne s'agisse pas d'une énumération exhaustive et que l'interopérabilité avec les autres lignes suisses soit maintenue.

1.3.3 Consultation informelle à propos de la reprise du deuxième paquet ferroviaire

Parmi les destinataires interpellés lors de la consultation, l'UTP, la Conférence des gouvernements cantonaux, les CFF et le BLS ont été favorables à ce que le deuxième paquet ferroviaire soit repris à l'annexe 1 de l'accord sur les transports terrestres. Il importe de soutenir l'harmonisation des exigences techniques et de sécurité, visée dans toute l'Europe. En conjonction avec la poursuite de la libéralisation du trafic marchandises, cela renforcera la compétitivité et l'attrait du rail.

On considère qu'il est important d'adhérer à l'Agence ferroviaire européenne et de disposer d'un droit de participation (jusque et y compris une participation au conseil d'administration). La question de la participation financière aux coûts de l'Agence et le problème des coûts généraux liés à la reprise du deuxième paquet ferroviaire doivent obtenir l'attention qu'ils méritent. Les éventuels coûts inhérents à la reprise doivent être supportés par les commanditaires.

1.4 Coordination des tâches et des finances

Du point de vue financier, il n'y a pas de modification notable par rapport à la situation existant avant la réforme. En revanche, les flux financiers sont remaniés, la fiscalité améliorée et les responsabilités mieux assignées. Il est indéniable que le maintien de l'infrastructure ferroviaire fait partie des tâches fondamentales de la Confédération.

1.5 Comparaison juridique et rapport avec le droit européen

Le projet comprend un point important, à savoir l'adaptation du droit suisse aux deux premiers paquets ferroviaires de l'UE. En ce qui concerne le financement, les réglementations prévues sont conformes aux normes de l'UE. Celles-ci ne contiennent pas de réglementations détaillées à propos du domaine financier. Mais on peut dire que les solutions suisses pour le financement des chemins de fer sont généralement considérées comme exemplaires dans le contexte européen.

1.6 Mise en œuvre

Lors des travaux d'application de la réforme des chemins de fer 2, il faudra modifier les ordonnances d'exécution suivantes:

- ordonnance sur le transport public (OTP)
- ordonnance sur les indemnités (OIPAF): appel d'offres, indemnisation des coûts d'infrastructure, conventions sur les prestations
- ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire (OARF) et dispositions d'exécution ad hoc (DE-OARF): assouplissement des règles de fixation des prix des sillons (contribution de couverture) et, en sus, petites adaptations au droit de l'UE
- ordonnance sur les concessions pour le transport des voyageurs (OCTV)
- ordonnance sur l'octroi de concessions pour les infrastructures ferroviaires (OCIF)

Dans des cas particuliers, il peut être nécessaire d'édicter une nouvelle ordonnance au lieu de modifier l'ancienne, ou encore d'en répartir différemment le contenu.

1.7 Traitement des interventions parlementaires

Les exigences des interventions suivantes sont remplies par le présent message:

1989	P	89.529	Accompagnement des trains (Weber; E 21.06.89)
1996	P	96.3130	CFF et compagnies de chemins de fer privés. Egalité des chances (Alder; N 21.03.96)
1997	M	97.3395	Transports publics. Harmonisation du financement CE (96.090) (CE-CTT [96.090])
1998	P	98.3309	Réforme des chemins de fer et procédure de mise au concours. Rapport (Bieri, E 25.06.98)
1998	P	98.3531	Transfert des tâches de souveraineté des CFF à des tiers (Commission des transports et télécommunications CN (98.047)
2000	M	00.3218	Libéralisation et privatisation de Swisscom, de la Poste et des CFF (Commission 00.016-CN)
2001	M	01.3139	Loi sur les transports publics (Vollmer; N 22.03.01)
2001	M	01.3284	Réglementer la protection des données personnelles relatives à la mobilité (Vollmer; N 07.06.01)
2001	P	01.3710	Egalité de traitement pour l'ensemble des entreprises de transports publics (Bezzola; N 05.12.01)
2001	M	01.3753	Harmonisation du financement dans les transports publics (Brändli; E 13.12.01)
2000	M	00.3513	Agressions d'employés des transports publics. Complément du Code pénal suisse ou législation spéciale (Jutzet, N 04.10.2000)

Le Conseil fédéral propose donc de classer les postulats et les motions précités.

1.8

Perspectives

La révision de la loi sur les chemins de fer et l'application des réformes des chemins de fer 1 et 2 ont permis de traiter en profondeur toutes les questions importantes dans ce cadre (trafic voyageurs, trafic marchandises, infrastructure). «La réforme permanente a fait un pas en avant». D'autres mesures de réforme pourront s'avérer nécessaires en raison d'obligations internationales ou de l'évolution du marché. L'OFT élaborera périodiquement des rapports sur les répercussions. Les effets de la réforme dans son ensemble et des divers instruments seront examinés dans ce cadre. Le cas échéant, on prendra d'autres mesures pour garantir à long terme la réalisation des objectifs de la réforme.

2

Commentaire des textes de loi

2.1

Systématique des lois

A plusieurs reprises par le passé, il a été suggéré d'englober toutes les dispositions pertinentes dans une loi-cadre sur les transports publics. L'effet escompté était une meilleure vue d'ensemble des dispositions déterminantes. Dans ce contexte, on entendait par transports publics tous les chemins de fer, les installations de transport à câbles, la navigation à passagers ainsi que les bus concessionnaires. Eu égard à toutes les questions techniques et compte tenu du fait que la réglementation des chemins de fer implique aussi celle de son infrastructure, ce dont il ne saurait être question pour la route, il en résulterait une structure relativement complexe et il n'est pas sûr que le but de clarté puisse vraiment être atteint.

Le vœu d'une loi générale sur les transports publics trouve son origine dans le fait que la loi sur les chemins de fer contient diverses dispositions qui s'appliquent à tous les modes de transport, et que, parallèlement, bien des questions d'ordre général sont régies par la loi fédérale sur les transports publics. En revanche, les concessions pour le trafic des voyageurs font l'objet de la loi sur le transport des voyageurs.

Le financement de l'infrastructure est régi, d'une part, par la loi sur les CFF; d'autre part, les dispositions relatives au financement du trafic régional s'appliquent actuellement aussi aux infrastructures des chemins de fer privés. Comme la réforme des chemins de fer doit harmoniser le financement de l'infrastructure, il y a des changements à faire.

Enfin, mentionnons que l'on trouve de moins en moins de parallélismes entre le droit du transport pour le trafic public des voyageurs et celui du trafic marchandises par rail. Une séparation s'impose de toute manière à moyen terme.

Dans ces circonstances, il est proposé de réunir les dispositions qui se rapportent aux transports publics au sens strict, à savoir le transport régulier des voyageurs, dans une loi sur le transport des voyageurs entièrement refondue. Dans une certaine mesure, ou pourra alors parler d'une loi générale sur les transports publics. Il en résulte la répartition suivante des contenus entre les différentes lois:

Transports	Loi fédérale sur le transport des voyageurs	transport régulier des voyageurs: concession, indemnité, obligations fondamentales, contrat de transport
	Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport	formation, emploi, équipement du service de sécurité
	Loi fédérale sur le transport des marchandises par rail ou par voie navigable	transport des marchandises par chemin de fer, bateaux et installations de transport à câbles
Infrastructure, moyens de transport	Loi fédérale sur les chemins de fer	infrastructure, véhicules, personnel et trafic ferroviaires
	Loi fédérale sur la navigation intérieure	bateaux, équipage, transport par bateaux
	Loi fédérale sur les installations de transports à câbles*	installations de transport à câbles, personnel des installations de transport à câbles
	Législation routière	construction des routes, véhicules routiers, trafic routier, conducteurs de véhicules
	Loi sur les entreprises de trolleybus	infrastructure des trolleybus, trolleybus
*) Mentionnée ici par souci d'exhaustivité. La loi sur les installations de transports à câbles fait l'objet d'un projet séparé.		

2.2 Loi sur le transport des voyageurs (LTV, nouvelle)

Les parenthèses qui accompagnent les titres des articles indiquent à chaque fois l'origine des textes (LCdF, LTV actuellement en vigueur, OCTV et LTP).

2.2.1 Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Champ d'application (art. 1 LTV)

L'al. 1 précise, par souci de clarté, le champ d'application de la loi. La seule nouveauté de la loi est la régle du transport des voyageurs.

L'al. 2 définit le contenu de la régle de transport des voyageurs. Celle-ci comprend le transport régulier et professionnel de voyageurs par les moyens de transport énumérés dans cet alinéa. Pour que le transport des voyageurs tombe dans le champ d'application de la présente loi, il est nécessaire qu'il soit simultanément régulier et professionnel. Si seul un de ces critères est rempli, le transport en question n'est pas englobé dans le champ d'application de la loi. C'est pourquoi la disposition de l'art. 3, al. 1, LTV (ancien) est superflue et n'apparaît plus dans la nouvelle LTV: elle dispose que le transport des voyageurs qui est régulier, mais non professionnel, est exclu de la régle.

Art. 2 Définitions (OCTV + art. 2 LTP)

Cet article définit des termes importants tels que «régulier» et «professionnel».

Art. 3 Fonction de desserte

On définit déjà au niveau de la loi et non plus simplement dans l'ordonnance sur les indemnités, les prêts et les aides financières (ordonnance sur les indemnités; OIPAF; RS 742.101.1), quand un transport de voyageurs assure une fonction de desserte. Le critère de fonction de desserte est rempli lorsqu'il s'agit d'une localité habitée toute l'année. C'est le Conseil fédéral qui détermine si la fonction de desserte existe et s'il est ainsi possible de transporter des voyageurs régulièrement et à titre professionnel.

2.2.2 Section 2 Régale du transport de voyageurs

Art. 4 Principe (art. 2 aLTV)

Cet article correspond à l'art. 2 de la loi actuellement en vigueur sur le transport de voyageurs. Il donne à la Confédération le droit exclusif de transporter régulièrement des voyageurs.

Art. 5 Dérogations (art. 3, aLTV)

La nouvelle formulation de l'art. 1 rend superflue la disposition en vigueur selon laquelle le transport régulier non professionnel de voyageurs est exclu de la régle du transport des voyageurs. Comme par le passé, le Conseil fédéral définit dans l'ordonnance les dérogations à cette régle.

Art. 6 Concessions de transport des voyageurs (art. 4, al. 1, 3 et 5 aLTV)

L'art. 4 fixe le principe selon lequel le département octroie les concessions pour le transport régulier de voyageurs.

Art. 7 Transports de moindre importance de voyageurs (*nouveau*)

Conformément à l'ordonnance sur les concessions pour le transport des voyageurs (OCTV, RS 744.11), certaines courses ne sont pas autorisées par des concessions, mais par une autorisation cantonale. Cette pratique sera aussi ancrée dans la loi. Les autorisations ne permettent pas de jouir de tous les droits revenant aux entreprises concessionnaires, mais elles n'entraînent pas non plus toutes les obligations afférentes aux concessions. L'ordonnance fixera les détails ad hoc.

Art. 8 Transport international de voyageurs (art. 6, aLTV)

Le département peut octroyer des autorisations pour certains types de transport international. Le droit du Conseil fédéral à édicter des dispositions différentes à ce sujet a été repris tel quel.

Art. 9 Conditions de l'octroi, du retrait et de la révocation de concessions et d'autorisations (art. 4, al. 2 et 4, aLTV)

Comme les concessions pour les trolleybus reposeront désormais sur la LTV, il y a lieu de reprendre les dispositions de l'art. 7, al. 2, de la loi sur les entreprises de trolleybus (RS 744.21) et de les placer à l'al. 1. Pour le reste, l'article correspond à la LTV actuellement en vigueur.

Art. 10 Allègements pour raisons importantes (art. 4, al. 3 aLTV)

La norme de compétence actuelle est insérée ici, de sorte que pour des raisons importantes (notamment les situations d'urgence) l'autorité compétente pour l'octroi de la concession ou de l'autorisation peut accorder des allègements d'exploitation en dérogeant aux prescriptions pertinentes.

Art. 11 Conditions supplémentaires pour les offres sans fonction de desserte

Conformément à l'ordonnance actuelle et à la pratique concernant l'ordonnance sur l'octroi de concessions aux téléphériques, on cite des conditions préalables négatives pour qu'une concession ou une autorisation soit refusée. Mais ces conditions doivent être valables de la même manière pour tous les moyens de transport (p. ex. tant pour un chemin de fer à crémaillère que pour un téléphérique) à condition qu'ils aient la même fonction (installation de transport touristique).

Art. 12 Taxe de concession (*nouveau*)

Aujourd'hui déjà, une taxe de concession est perçue en vertu de l'ordonnance sur les émoluments de l'OFT. Elle touche les offres non indemnisées par les pouvoirs publics. Cette taxe va aussi être ancrée dans la loi et sera appelée désormais taxe de concession. Le libellé du texte de loi (à l'exception de l'al. 2) correspond à la version de la loi fédérale sur la perception de taxes et d'émoluments qui est actuellement pendante devant les Chambres fédérales. Elle est mentionnée malgré tout, parce qu'il est possible que les débats sur la réforme des chemins de fer 2 soient terminés avant la promulgation de cette loi. Le transport ferroviaire voyageurs longues distances n'est pas soumis à une taxe de régle (al. 2).

Art. 13 Responsabilité civile extra-contractuelle (art. 5 aLTV)

Les entreprises concessionnaires sont régies par la loi fédérale de 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse (RS 221.112.742). Le droit de la responsabilité civile est en révision et il est prévu d'abroger cette loi spéciale. Dans l'intervalle, l'assujettissement des transports publics à la LTV reste valable.

La Poste Suisse est une entreprise concessionnaire. Il n'est donc pas nécessaire de la mentionner spécialement. En outre, le présent article correspond au droit actuellement en vigueur.

Art. 14 Obligation de transporter (art. 3 LTP)

L'obligation de transporter est tirée telle quelle de la loi sur les transports publics. On peut renoncer à en exclure les téléphériques, car en vertu de l'al. 1, let. b, cette obligation est de toute manière limitée à la capacité de l'installation existante. L'obligation de transporter ne peut pas aller plus loin que l'obligation d'exploiter (cf. art. 32) et n'est donc pas applicable si l'horaire prévoit des limites à la poursuite de l'exploitation.

L'obligation de transporter doit empêcher que des voyageurs (ou des expéditeurs de bagages) soient refusés arbitrairement. Comme la concession octroie un droit exclusif de transport, l'entreprise doit être tenue d'accepter chaque voyageur moyennant certaines conditions-cadres.

Art. 15 Obligation d'établir des horaires (art. 6, LTP)

L'obligation d'établir des horaires est composée de deux points: d'une part, les entreprises doivent établir un horaire et déterminer les heures des courses. D'autre part, l'horaire établi doit être publié en commun avec tous les autres horaires des transports publics. C'est la seule manière de donner aux voyageurs une vue d'ensemble du système intégral des transports publics, dont chaque entreprise offre une partie.

Étant donné que les horaires doivent être publiés, empêcher leur diffusion irait à contresens. C'est pourquoi il n'est pas perçu de redevance de droit d'auteur pour leur diffusion. En revanche, les frais concrets qui en découlent peuvent être facturés. Une prescription ad hoc est également prévue à l'échelle européenne.

Art. 16 Obligation d'exploiter (*nouveau*)

L'obligation d'exploiter fait partie des quatre obligations principales des entreprises concessionnaires, mais elle n'a pas été codifiée de manière explicite jusqu'ici. Elle stipule qu'une entreprise doit exécuter les courses figurant dans l'horaire publié. Seul un cas de force majeure libère l'entreprise de cette obligation.

Comme lors de la violation de l'obligation de transporter, les personnes lésées par le non-respect de l'obligation d'exploiter (p. ex. lorsqu'une gare n'est pas desservie ou qu'une course est supprimée) peuvent demander des dommages-intérêts.

Art. 17 Obligation d'établir des tarifs (art. 9 et 10 LTP)

L'obligation d'établir les tarifs est la quatrième des obligations classiques. Elle stipule que chaque entreprise doit définir ses tarifs et qu'elle doit les appliquer de la même manière à toutes les personnes. Cette obligation n'interdit pas les réductions de prix, mais celles-ci doivent, à conditions égales, être accordées de la même manière à chaque voyageur.

Art. 18 et 19 Service direct (art. 13 et 14 LTP)

Les dispositions sur la collaboration tarifaire sont reprises presque telles quelles de la loi sur les transports publics. Les entreprises de transport participant au service direct ont créé l'accord 510 sur l'organisation de la collaboration. En instituant le «trafic direct», les entreprises de transport garantissent une étroite collaboration sur le modèle du partenariat, de la solidarité et de la rationalité, notamment dans les domaines des prix et de l'établissement des tarifs, des produits et de l'assortiment, de l'organisation de la vente et de sa promotion, ainsi qu'en matière de décompte et de répartition des recettes. A cela s'ajoutent la répartition et la gestion du trafic. Les CFF (entreprise de transport gérante) assurent la gestion du service direct. La «Commission du trafic voyageurs», un organe du service direct, prépare les mesures tarifaires applicables à l'ensemble du territoire.

Art. 20 Autres obligations (*nouveau*)

Actuellement déjà, l'ordonnance stipule que les entreprises de transport public doivent se coordonner entre elles. Cette obligation va être ancrée dans la loi. Il est en outre possible d'insérer dans l'ordonnance des standards minimaux de qualité, de sécurité et de statut du personnel.

2.2.4 Section 4 Contrat de transport des voyageurs

Art. 21 à 25 (art. 15 à 19 LTP)

Les dispositions sont reprises telles quelles de la loi sur les transports publics

2.2.5 Section 5 Transport des bagages

Art. 26 à 29 (art. 20 à 23 LTP)

Moyennant quelques adaptations, la loi fédérale sur les transports publics fournit les dispositions relatives à l'acheminement des bagages. Le renvoi de l'art. 22 LTP à d'autres dispositions est éliminé, mais le contenu des art. 35 et 36 LTP est dorénavant intégré à l'art. 28, al. 2 et 3 LTV.

A l'art. 26, on demande une «pièce justificative» au lieu du «document de transport» pour ne pas entraver les développements techniques qui pourraient entraîner la suppression des documents de transport matériels. On peut renoncer à l'al. 2 actuel, car les principes juridiques généraux suffisent à constater qu'un contrat a été conclu.

Art. 30 Indemnisation des coûts non couverts de l'offre de transport commandée (art. 49 LCdF; art. 8 et 11, LTP)

Les règles d'indemnisation du trafic régional sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1996 avec la révision de la loi sur les chemins de fer. Ces réglementations sont reprises ici dans une large mesure. Les commandes des cantons et des communes, fixées jusqu'ici dans la loi sur les transports publics et harmonisées autant que possible avec les commandes de la Confédération et des cantons, viennent compléter ces réglementations. L'expérience a montré que ces deux domaines ne peuvent souvent pas être séparés assez clairement au niveau de l'offre; c'est pourquoi l'al. 4 mentionne des «offres ou des améliorations d'offre». L'existence de prescriptions juridiques uniformes apporte ici un allègement.

Il est désormais possible d'indemniser au niveau fédéral la publication des horaires pour l'ensemble des transports publics. Toutefois, le terme de «fondamentale» est à interpréter ici au sens de nationale.

Les conventions individuelles de bonus-malus servent à inciter les entreprises de transport à améliorer encore leur prestation – notamment en qualité. La durée des conventions doit être coordonnée avec celle de la concession, de sorte que rien ne s'oppose à une mise au concours selon l'art. 34, al. 3, LTV.

Art. 31 Conditions (art. 50, LCdF)

Cet article reprend les règles en vigueur de l'art. 50 de la loi sur les chemins de fer. En outre, l'entreprise doit posséder une personnalité juridique indépendante des commanditaires, ce qui est le cas actuellement pour la plupart des entreprises de transports publics, mais certaines dérogent à la règle. Cette disposition doit servir à limiter les conflits d'intérêts ainsi qu'à assurer l'indépendance entrepreneuriale. Cette évolution a débuté lorsque les CFF se sont séparés de l'Administration fédérale. Enfin, on exige qu'une personne qui participe directement à la procédure de commande ne siège pas au conseil d'administration.

Art. 32 Offre et procédure de la commande de transport (art. 51 LCdF)

Les dispositions relatives à la procédure de commande sont reprises telles quelles, mais le nouvel al. 3 précise le contenu de la convention sur les indemnités, qui n'était mentionné jusqu'ici que par une insertion à l'al. 2. Les anciens al. 3 et 4 deviennent les al. 4 et 5. A l'al. 5, il faut préciser que l'élimination des divergences par le Département ne porte que sur la convention d'offre et non pas, comme jusqu'ici, sur la procédure d'évaluation de l'offre.

Art. 33 Périodicité de la procédure de commande (*nouveau*)

Au lieu d'être organisée chaque année, la procédure de commande, en correspondance avec l'année de l'horaire, n'aura lieu que tous les deux ans. En effet, la procédure d'offre ne pourra être modifiée sensiblement qu'avec le changement d'horaire. Les coûts de la commande seront ainsi réduits. Avec une convention valable deux ans, les risques sont, certes, accrus pour les commanditaires, mais ils sont encore supportables. Les projets d'offre des cantons, modifiés constamment, et les risques

financiers inhérents aux longues obligations des entreprises de transport s'opposent à ce que les durées des commandes soient encore plus longues.

Art. 34 Appels d'offres (nouveau)

Jusqu'ici, vu l'ordonnance sur les indemnités (OIPAF, RS 742.101.1), une disposition assez succincte permettait de réaliser des appels d'offre. Si l'on fait abstraction de quelques difficultés initiales, cet instrument a fait ses preuves dans les grandes lignes. Mais lesdites dispositions, rédigées de manière concise, ont engendré quelques incertitudes juridiques. Vu les évolutions internationales, il est judicieux de définir l'instrument «appel d'offres» avec plus de précision et de déclarer son application obligatoire dans des cas précis.

Du point de vue suisse, il faut préférer un système qui ne prescrive pas un appel d'offres chaque fois qu'une concession expire. Pour cette raison, les al. 1 à 3 indiquent quand l'appel d'offres doit être lancé: celui-ci s'impose lorsque de nouvelles offres de transport sont aménagées, que les offres reçues ne correspondent pas aux exigences posées et que les prestations financières et qualitatives de l'opérateur actuel sont défavorables ou lorsque d'autres raisons importantes l'exigent (par exemple la réorganisation prévue d'un réseau RER).

Conformément à l'al. 4, il faudra définir dans l'ordonnance quand l'on peut malgré tout renoncer à un appel d'offres et quand une entreprise peut exiger la mise au concours d'une prestation. L'appel d'offres doit notamment pouvoir être évité lorsque, pour des raisons techniques, d'exploitation ou régionales, il faut s'attendre à ce qu'une seule offre soit présentée.

L'al. 5 précise la pratique actuelle concernant la forme d'une adjudication décidée en commun par tous les commanditaires. Ceux-ci continueront de décider en commun de l'entreprise à prendre en compte. Pour des raisons inhérentes à la sécurité du droit et pour simplifier la procédure, l'adjudication sera dorénavant prononcée sous la forme d'une décision susceptible de recours, qui sera signée uniquement par l'OFT. Le département sera l'autorité de recours (art. 19).

Art. 35 Coordination (nouveau)

A l'aide de la pratique des appels d'offres lancés ces dernières années, on a constaté qu'il y avait des incertitudes juridiques lorsqu'une concession et des prestations de transport passaient d'une entreprise à l'autre dans le cadre de la procédure de commande. Cet article doit dorénavant servir de base à la coordination. Il indique que la procédure de commande est la procédure déterminante.

Art. 36 Publication (nouveau)

Une procédure équitable d'appel d'offres implique une certaine transparence. Il faudra donc, à l'avenir, publier dans un organe défini les appels d'offres, les adjudications, ainsi que les décisions concernant la renonciation à un appel d'offres.

Art. 37 Moyens d'exploitation et emplois (nouveau)

Le droit de l'entreprise actuelle de remettre des moyens d'exploitation à l'entreprise nouvellement nommée, créé dans le présent article, était réglé auparavant dans l'ordonnance sur les indemnités. Etant donné son importance pour l'appel d'offres et

la sécurité financière de l'entreprise en cas de mises au concours, ce droit sera dorénavant régi par la loi. La réglementation est complétée de manière que les commanditaires puissent eux aussi exiger la remise des moyens d'exploitation. Les «moyens d'exploitation» sont des actifs portés au bilan, acquis par achat, location ou leasing et essentiels pour la fourniture de l'offre de transport. Bien entendu, un moyen d'exploitation financé par leasing ne peut être transféré à l'entreprise nouvellement nommée que si elle est acceptée par la société de leasing comme nouveau preneur.

La reprise conditionnelle du personnel, réglée à l'al. 2, provient de l'ordonnance sur les indemnités.

Art. 38 Réduction de l'indemnité (art. 52 LCdF)

L'ancienne réglementation selon laquelle l'indemnité est sujette à réduction en cas de comportement non économique de l'entreprise de transport est maintenue, mais elle est limitée aux cas où aucun appel d'offres n'est possible.

Art. 39 Recours (*nouveau*)

Jusqu'ici, les décisions prises par les commanditaires lors de la procédure de mise au concours, notamment l'adjudication, étaient considérées comme une simple déclaration d'intention et non comme une décision attaquable. En cas de litige, une telle décision pouvait être demandée au DETEC en vertu de l'ancien art. 51, al. 4, LCdF. Il s'est avéré, en pratique, que cette voie de recours était compliquée et qu'elle conduisait à des retards indésirables dans la procédure de commande. Etant donné que les décisions des commanditaires sont désormais qualifiées de décisions proprement dites, tous les participants à la procédure de commande bénéficieront de la sécurité du droit et, comme c'est usuel en procédure administrative, disposeront d'une procédure de recours en deux étapes (département – Conseil fédéral). Avec l'introduction du Tribunal fédéral administratif, cette hiérarchie des voies de recours pourrait être modifiée en ce sens qu'au lieu du département, c'est le Tribunal administratif fédéral qui sera l'autorité de recours, avec possibilité de renvoi devant le Tribunal fédéral.

Art. 40 Répartition financière (art. 53 LCdF)

Les dispositions relatives à la répartition financière des coûts du trafic régional restent inchangées. Mais, vu la NPF, la capacité financière ne sera plus prise en compte, car la péréquation financière directe remplacera la péréquation indirecte. Jusqu'ici, l'actuel al. 5 était applicable pour indemniser les coûts d'infrastructure. Ici, il est superflu.

Art. 41 Aides financières (art. 56 LCdF)

Désormais, les investissements des entreprises de transport dans le secteur des transports passeront en principe par le marché des crédits et des capitaux. Cette mesure réduit la part de l'Etat. Toujours est-il que la Confédération et les cantons supportent ensemble les coûts financiers des investissements par l'indemnisation des coûts non couverts du trafic des voyageurs public commandé. Il s'agit donc de trouver une solution financièrement judicieuse pour toutes les parties. L'al. 1 évoque la possibilité d'une garantie gouvernementale. Elle comprendrait, au sens de l'égalité de traitement de toutes les entreprises de transport, l'option d'achat

d'actions d'Eurofima (société européenne pour le financement de véhicules ferroviaires) par les entreprises de transport, qui profiteraient de ses conditions d'intérêt.

La possibilité – jusqu'ici générale – d'accorder des contributions d'investissement est maintenue uniquement pour quelques rares cas spéciaux. Elle doit notamment servir à de nouvelles solutions (p.ex. pour acquérir des prototypes de véhicules pouvant emprunter des voies d'écartement différent), lorsqu'il s'agit d'améliorer l'offre ou d'économiser des frais d'infrastructure.

2.2.7 Section 7 Comptabilité

Art. 42 Principes (art. 63, LCdF)

Les dispositions qui permettent de promulguer l'ordonnance concernant la comptabilité (ORCO, RS 742.221) sont tirées telles quelles de la loi sur les chemins de fer. La compétence fédérale en ce domaine signifie aussi que les cantons ne sont pas habilités à formuler des exigences ou des dispositions supplémentaires.

Art. 43 Présentation du résultat par secteur (art. 64 LCdF)

Lors de son introduction le 1^{er} janvier 1996, l'art. 64 LCdF avait attiré l'attention, car il met en réserve (spéciale) les recettes des activités donnant droit à l'indemnité. On précise maintenant qu'il s'agit du résultat par secteur (et non du résultat de l'entreprise). Vu les dispositions régissant l'exemption fiscale, en cas de cessation de l'activité de transport public, cette réserve peut être soumise à l'impôt sur le bénéfice. En revanche, la constitution de la réserve spéciale doit être exemptée d'impôt.

Pour inciter davantage les entreprises à obtenir un résultat positif, c'est-à-dire à améliorer l'état réel par rapport au compte planifié, elles disposeront d'abord librement d'un tiers au plus du résultat. Si la provision a atteint la moitié du chiffre d'affaires annuel ou 12 millions de francs, les entreprises pourront disposer librement du bénéfice. Mais l'entreprise pourra aussi décider de continuer à augmenter le montant provisionné. Cette disposition n'est cependant applicable qu'aux secteurs des transports (voir nouvel art. 66 LCdF, ch. 2.6.9).

Il s'agit donc de fixer, dans l'ordonnance, jusqu'à quel point le capital propre engagé pourra être rémunéré à la charge du compte prévisionnel.

Pour assurer la base financière du trafic longues distances, l'al. 4 autorise également ce secteur qui ne donne pas droit à l'indemnité à constituer une provision (exemptée d'impôt).

Art. 44 Vérification, sous l'angle du droit des subventions, par l'autorité de surveillance (art. 70, LCdF)

Les entreprises de transport qui reçoivent des contributions ou des prêts des pouvoirs publics adressent leurs comptes annuels à l'office pour examen et approbation. Désormais, celui-ci peut exiger des documents supplémentaires qui lui servent à octroyer l'approbation.

L'office vérifie si les comptes correspondent aux prescriptions légales et aux conventions de contributions ou de prêts basées sur ces prescriptions. Pour des

raisons de clarté et de transparence, on indique désormais que la vérification sous l'angle du droit des subventions complète l'examen de l'organe de révision de l'entreprise.

Si les résultats de la vérification des comptes font apparaître un risque élevé (par exemple en matière de liquidités, de provisions et de réserves ou en cas de fortes variations entre comptes prévisionnels et bilan), l'office peut effectuer chez l'entreprise concernée un examen approfondi, par exemple une révision ou un audit financier.

Art. 45 Litiges (art. 71 LCdF)

La réglementation actuelle stipule qu'une entreprise ne peut disposer d'un montant contesté lors de l'approbation des comptes que lorsqu'une décision définitive a été rendue. Cette réglementation est reprise sans modifications.

Art. 46 Organe de révision (art. 72 LCdF)

Vu les dispositions très complètes du droit des actions, on peut renoncer à décrire avec plus de précision l'organe de révision, comme il l'était dans les dispositions précédentes. Mais la prescription suivante est conservée: les entreprises qui n'ont pas la forme juridique d'une société anonyme (par exemple: établissements de droit public ou sociétés individuelles) doivent avoir un organe de révision selon le droit des sociétés anonymes.

2.2.8 Section 8 Prestations particulières en faveur des administrations publiques

Art. 47 Principe (art. 41 LCdF)

L'article, repris sans modification, établit que les collectivités de droit public doivent aussi rétribuer les prestations des entreprises de transport selon les usages.

Art. 48 Transports effectués dans le cadre de la coopération nationale en matière de sécurité (art. 8a LTP)

L'art. 8a, assez récent, de la loi sur les transports publics est repris tel quel. Il contraint les entreprises à se soumettre aux intérêts nationaux lors de situations extraordinaires.

2.2.9

Section 9

Dispositions relatives à la responsabilité contractuelle

Art. 49 Responsabilité de l'entreprise pour les opérations au cours du service (art. 40 LTP)

Cette disposition est tirée de la loi sur les transports publics avec une seule adaptation: l'entreprise (concessionnaire) est explicitement responsable des employés des sous-traitants. Dans le cas contraire, les personnes lésées par des voyages que l'entreprise n'exécute pas elle-même seraient défavorisées. Le recours interne ne s'en trouve pas modifié.

Art. 50 Dommages-intérêts (art. 41 LTP)

La disposition est reprise telle quelle de la loi sur les transports publics. En cas de dommages dus à la négligence, le Conseil fédéral fixe les limites maximales.

Art. 51 Limites conventionnelles de la responsabilité (art. 42, LTP)

Les limites conventionnelles de la responsabilité sont nulles et non avenues, la disposition est reprise telle quelle (l'art. 42, al. 2, LTP ne concerne que le trafic marchandises).

Art. 52 Qualité pour agir (art. 43 LTP)

La qualité pour agir reste inchangée.

Art. 53 Revendication des droits (art. 44 LTP)

Reprise telle quelle, la disposition définit les entreprises contre lesquelles une action peut être intentée, car souvent, plusieurs entreprises participent à un transport.

Art. 54 Extinction des actions (art. 45 LTP)

L'art. 45 de la loi sur les transports publics est repris intégralement en ce qui concerne le trafic de voyageurs ou les bagages.

Art. 55 Prescription de l'action (art. 46 LTP)

Les délais de prescription assez courts ne subissent pas de modification.

Art. 56 Responsabilité collective des entreprises (art. 47 LTP)

L'art. 47 de la loi sur les transports publics est repris ici sans modification et stipule la responsabilité spéciale de l'entreprise qui conclut le contrat de transport.

Art. 57 Droit de gage (art. 48 LTP)

Le droit de gage sur les bagages est repris tel quel pour toutes les créances.

2.2.10 Section 10 Surveillance

Art. 58 Surveillance (art. 49a LTP; comme l'art. 12 LCdF)

Jusqu'ici, la surveillance fédérale des transports publics était régie par l'art. 12 de la loi sur les chemins de fer et par l'art. 49a de la loi sur les transports publics. Ce dernier est repris sans modification.

Art. 59 Taxes de surveillance (*nouveau*)

Les taxes de surveillance incontestées et perçues annuellement auprès des entreprises de transport reposent actuellement sur une base juridique insuffisante. Le présent article supprime cet inconvénient (cette disposition a déjà été intégrée à un projet de loi du DETEC, qui devrait entrer en vigueur avant la réforme des chemins de fer 2).

Art. 60 Traitement des données par l'office (art. 16 LCdF)

L'autorité de surveillance a besoin de données actualisées pour exercer ses activités. Une disposition similaire figure déjà à l'art. 24 de l'ordonnance sur les concessions pour le transport des voyageurs.

Pour fournir des données particulièrement sensibles en matière de protection, il faut une base légale. La possession de ces informations est d'intérêt public lorsque la sécurité et l'honorabilité d'une entreprise sont concernées.

Art. 61 à 62 Traitement des données par les entreprises concessionnaires et vidéosurveillance (*nouveaux*)

Les voyageurs ont intérêt à ce que les entreprises de transport concessionnaires traitent leurs données liées aux services de transports publics selon des règles uniformes. Cet objectif est pris en compte si elles doivent observer les dispositions sur la protection des données, applicables aux organes fédéraux. Ainsi, les entreprises de transport public seront soumises aux mêmes dispositions sur le recensement et la protection des données, qu'elles soient fondées sur le droit privé ou sur le droit public (p.ex. CFF).

Les entreprises de transport concessionnaires ont besoin de recenser des données auprès de leurs clients et de les traiter. C'est la seule manière d'axer leur exploitation sur la clientèle, de délivrer notamment des titres de transport personnels (abonnements généraux et demi-tarif) ou d'introduire un système électronique de titres de transport (al. 2). L'échange des données facilite la reconnaissance réciproque des titres de transport et permet aux entreprises de mieux s'accorder entre elles pour répondre aux besoins des voyageurs. Ce droit est également accordé à des tiers qui exécutent les tâches des entreprises de transport concessionnaires. L'ordonnance prescrit que les entreprises concessionnaires doivent passer avec les tiers une convention de protection des données.

Etant donné l'al. 5, le Conseil fédéral peut préciser au niveau de l'ordonnance les données qui peuvent être recueillies ou traitées en vue de la fourniture des prestations de transport public. Il peut notamment régir l'utilisation des données recensées au moyen de la surveillance électronique (enregistrement vidéo conformément à l'art. 62). La publication de données sensibles est réglementée de manière restrictive

au niveau de l'ordonnance, ce qui permet de tenir compte des objectifs mentionnés dans la motion Vollmer du 7.6.2002 (01.3284).

2.2.11

Section 11

Administration de la justice, dispositions pénales et mesures administratives

Art. 63 Voies de droit (art. 50 LTP)

La voie de droit est tirée telle quelle de la loi sur les transports publics. La juridiction administrative fédérale fait foi, sauf en cas de litiges d'ordre pécuniaire entre le client et l'entreprise de transport. Ceux-ci sont traités par le juge civil.

Art. 64 Contraventions (art. 51 LTP; art. 88, al. 1 et 2, LCdF; art. 16 aLTV)

Les éléments de fait constituant les contraventions, issus des trois lois déterminantes jusqu'ici, sont résumés en un seul article. La peine fixée est l'amende pouvant aller jusqu'à 10 000 francs.

Art. 65 Délit (art. 51 LT; art. 88, al. 1 et 2, LCdF; art. 16 aLTV)

Les actes punissables qui sont intégrés dans la notion de délit peuvent, suivant leur gravité, être punis d'une amende ou d'une peine privative de liberté. Les actes constitutifs du délit, mentionnés dans la présente disposition, comprennent pour l'essentiel les graves infractions aux dispositions d'exécution et aux décisions fondées sur la présente loi, ainsi que les graves infractions aux autorisations et concessions, octroyées ou non.

Art. 66 Poursuite d'office (nouveau; art. 18, al. 3, aLTV)

Avec la motion Jutzet, le Conseil fédéral a été chargé de présenter un projet de loi visant à ce que les actes punissables commis envers les employés des transports publics soient poursuivis d'office. Ce nouvel article tient compte de cette motion. En outre, les art. 285 et 286 du code pénal (CP, RS 311.0) seront aussi adaptés.

Art. 67 Compétence (art. 88, al. 4, LCdF; art. 19 aLTV)

Alors que la loi sur les chemins de fer rendait les cantons responsables de la poursuite pénale, la loi sur les transports publics réservait cette tâche au département. Une fois terminée la procédure pénale administrative, l'ordre de juridiction passe malgré tout par les tribunaux cantonaux, voire par le Tribunal fédéral. Avec un délai de prescription de deux ans et une prescription absolue après quatre ans, l'efficacité d'un aussi long parcours de la hiérarchie des voies de recours était faible. Certes, les instances cantonales témoignent régulièrement des difficultés rencontrées avec des spécialités telles que les infractions à la régle. Mais ces difficultés peuvent être évitées dans une très large mesure à l'aide de dénonciations clairement fondées (p.ex de l'OFT). Si les instances cantonales intègrent les services fédéraux dans le cadre d'un échange d'idées et si elles ne doivent pas évaluer les décisions de ces services, les questions spécifiques pourraient être mieux prises en considération.

Il faut aussi tenir compte du fait que les services fédéraux, chargés jusqu'ici des procédures pénales administratives, ne sont pas des services spécialisés en la matière. Certes, ils connaissent bien le domaine à traiter, mais l'expérience pratique du droit pénal leur fait grandement défaut. C'est pourquoi il est recommandé de confier aux mêmes autorités la responsabilité de toutes les dispositions pénales concernant les transports publics ainsi que de l'exécution des peines. Les tribunaux cantonaux sont mieux adaptés à cette fonction que les autorités fédérales, d'autant plus que la Confédération n'est pas indépendante des autorités. De ce fait, il en résulterait peu de travail supplémentaire pour les instances cantonales, car actuellement déjà, de nombreuses procédures pénales administratives sont très souvent menées à terme par les instances de recours cantonales.

C'est pourquoi – en tant que solution pragmatique et en référence au droit ferroviaire – les cantons sont chargés d'effectuer les poursuites pénales.

Art. 68 Mesures administratives (art. 89a aLCdF)

L'office fédéral et les autres autorités qui appliquent la loi peuvent donner des avertissements, retirer ou limiter des autorisations, des permis et des certificats si les bénéficiaires ne respectent pas les règles ou si les conditions d'octroi ne sont plus remplies.

Comme le stipule déjà la loi sur les chemins de fer, l'office peut exiger que les personnes qui donnent lieu à des plaintes puissent être relevées de leurs fonctions.

Ces mesures administratives sont indépendantes des procédures pénales.

Art. 69 Obligation de notifier (*nouveau*)

La police et la justice pénale sont tenues d'informer l'office de toutes les infractions qui pourraient justifier une mesure administrative.

2.2.12 Section 12 Dispositions finales

Art. 70 Exécution (art. 21 LTV; art. 94 et 97 LCdF; art. 52 LTP)

De même que les lois en vigueur jusqu'ici attribuaient au Conseil fédéral la compétence générale de l'exécution, il y a lieu de procéder à certaines délégations de tâches spécifiques, pour autant qu'elles ne soient pas mentionnées dans les divers articles.

Art. 71 Abrogation du droit en vigueur

L'ancienne loi sur le transport des voyageurs doit être abrogée. Ses dispositions relatives aux entreprises de transport par route sont reportées dans une nouvelle loi (cf. ch. 2.5).

Art. 72 Dispositions transitoires

La disposition de l'art. 31, selon laquelle les administrateurs ne peuvent pas exercer de fonction directe dans la procédure de commande, exige un délai de transition qui laisse le temps de trouver un suppléant. Vu que les périodes administratives durent en règle générale de deux à quatre ans, un délai de transition de trois ans semble approprié.

2.3 Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (LSST)

Art. 1 Champ d'application

La loi régit le service de sécurité des entreprises de transport dont font partie les entreprises de chemin de fer, de transport par câbles et de trolleybus, ainsi que les entreprises concessionnaires de transport par autobus et par bateau. Elle s'applique en principe à tous les secteurs et à tous les genres d'entreprises ferroviaires, tels que les entreprises d'infrastructure, de transport et de transport de marchandises. En matière d'infrastructure, seules en font partie les installations qui sont directement liées au service de transport sur le plan de la technique ou de l'exploitation (p.ex. abris pour les voyageurs).

Art. 2 Objectif et tâches

Selon l'al. 1, les entreprises de transport sont tenues d'avoir un service de sécurité dans la mesure où cela est nécessaire en raison du risque effectif. La référence au potentiel de danger effectif signifie par exemple qu'un petit téléphérique, suivant les circonstances, peut renoncer à un service de sécurité spécial.

Grâce au service de sécurité, les mises en danger des voyageurs qui résultent particulièrement de l'exploitation d'un moyen de transport public devront être réduites à un niveau «normal». Cette obligation de droit public imposée aux entreprises de transport ne saurait cependant justifier des prétentions de droit privé émises par les voyageurs. Le contrat de transport impose à l'entreprise l'obligation de droit privé de mener ses passagers sains et saufs à destination.

Comme la police des chemins de fer l'a fait antérieurement, les organes du service de sécurité assurent aussi une tâche de droit public au sens de l'art. 1, al. 1, let. f, de la loi sur la responsabilité (RS 170.32). Cela étant, ils sont aussi soumis à cette loi.

Al. 2: Etant donné la nature du transport, il est clair que les autorités de police ordinaires ne peuvent pas avoir accès partout et à tout moment, par exemple, à des véhicules en mouvement. Pour des considérations pratiques, l'alinéa englobe aussi les zones servant directement au service de transport telles que les quais, les passages inférieurs, les salles d'attente, les guichets, etc. Dans ces zones, le service de sécurité doit contribuer à la protection des voyageurs et au maintien d'une exploitation régulière.

Selon la let. a, il appartient au service de sécurité de faire respecter les prescriptions sur le transport et l'utilisation des installations. Il s'agit par exemple des prescriptions sur l'utilisation des équipements (règlements des gares) et des véhicules.

Selon la let. b, il appartient au service de sécurité de soutenir les autorités de police compétentes lors de la poursuite des contrevenants, mais uniquement dans la mesure où ces infractions peuvent se répercuter sur la sécurité des passagers ou la régularité de l'exploitation. Ainsi, le service de sécurité peut être appelé à mettre fin à une rixe dans un train pour protéger les passagers attaqués ou les passagers non concernés. Les tâches du service de sécurité ne sont pas celles d'une police auxiliaire. La mission des autorités de police régulières n'est donc pas concurrencée par le service de sécurité et reste en vigueur dans son intégralité.

Art. 3 Organisation

Les entreprises de transport doivent avoir la possibilité de confier le service de sécurité à une organisation privée. Lors du transfert des tâches sécuritaires au service de sécurité, l'Office fédéral doit, dans le cadre de l'octroi de l'autorisation, examiner la preuve attestant que le service de sécurité mandaté respectera les prescriptions déterminantes. Le mandat confié au service de sécurité ne doit apporter aucun inconvénient aux clients des entreprises de transport, raison pour laquelle celles-ci restent responsables de l'accomplissement des tâches qui ont été transférées.

Art. 4 Organes de sécurité

Al. 1: les différents risques menaçant les divers genres de transport (trafic d'agglomération et trafic touristique, Intercités, etc.) doivent être traités avec des mesures adaptées à la situation. La gamme des possibilités doit rester très large pour les entreprises et peut aller d'une police des transports exerçant des fonctions exclusivement sécuritaires (comme la police ferroviaire des CFF) jusqu'au personnel roulant ou d'exploitation formé spécialement (double fonction traditionnelle). Cette réglementation aussi souple que possible prend en compte de manière optimale les conditions locales et temporelles ainsi que les types de besoin.

Al. 2: L'assermentation officielle de la police des transports par les autorités cantonales est conservée (cf. art. 12, al. 2, de la loi fédérale du 18 février 1878 concernant la police des chemins de fer).

L'al. 3 délègue au Conseil fédéral la description précise de la formation et de l'équipement du personnel de sécurité. Comme auparavant pour la police ferroviaire des CFF, les agents de la police des transports effectuent une formation à l'exploitation des entreprises de transport, ainsi qu'une formation complète dans une école de police. Le Conseil fédéral est d'avis que le port de l'uniforme s'impose, en règle générale, durant le service.

En ce qui concerne la promulgation de ces prescriptions sur l'armement et l'équipement, le Conseil fédéral se laissera guider par les recommandations de la Commission suisse de technique de police. L'équipement consistera pour l'essentiel en matraques, sprays de protection à gaz lacrymogènes, menottes et radio portables. Une dotation en armes à feu (sauf si la loi le permet explicitement) ne sera pas autorisée.

Art. 5 Compétences des organes de sécurité

Al. 1: les compétences du service de sécurité doivent se limiter à l'accomplissement de leurs tâches et se fonder exclusivement sur l'appréciation de la situation. Dans leur champ d'activité selon l'art. 2, al. 2 et dans la mesure où cet article le justifie, les organes du service de sécurité peuvent prendre les mesures suivantes:

Let. a: interroger des voyageurs et contrôler les titres de transport. Pour utiliser un moyen de transport et pénétrer dans certaines zones du domaine d'exploitation, il faut une autorisation, telle que p.ex. un titre de transport, un certificat de service ou une autorisation quelconque de l'entreprise d'infrastructure. Comme on ne voit pas toujours au premier coup d'œil si les personnes se trouvant dans ces zones sont autorisées à y être, le service de sécurité doit être habilité à procéder à des vérifications.

Let. b: interpellier, interroger, rappeler à l'ordre ou éloigner les personnes qui perturbent le déroulement régulier de l'exploitation ou importunent les voyageurs. Comme auparavant, cela donne lieu à l'établissement d'un rapport.

Let. c: la perception d'une sûreté au sens de la let. c correspond à une caution dont le montant doit être fixé selon les indications du Conseil fédéral.

Al. 2: en sus de l'al. 1, la police des transports peut confisquer des objets en vue de garantir les preuves et remettre immédiatement les personnes interpellées à la police.

Afin de sauvegarder les preuves, il faut confisquer notamment les titres de transport utilisés abusivement et les objets employés pour perturber l'exploitation régulière ou importuner et mettre en danger les voyageurs. Il en va de même des objets provenant d'un délit commis durant l'exploitation d'un moyen de transport.

Les personnes interpellées doivent immédiatement, tant sur le plan temporel que spatial, être remises à la prochaine patrouille de police, par exemple à la prochaine gare ou sur le terrain de la gare. Les arrestations sont réservées aux autorités de police ordinaires.

L'al. 3 régit un cas spécial de remise au sens de l'al. 2. Il correspond à l'art. 7, al. 2, de la loi fédérale du 18 février 1878 concernant la police des chemins de fer.

Al. 4: La contrainte immédiate de corps constitue une importante restriction d'un droit fondamental. Afin de satisfaire aux exigences constitutionnelles relatives à de telles restrictions (cf. art. 36 Constitution fédérale), il est prévu que la contrainte ne sera exercée que dans la mesure nécessaire pour retenir un voyageur dont le comportement n'est pas réglementaire, pour l'éloigner ou pour le remettre à la police. Mais l'accent est toujours mis sur l'intervention non violente: des matraques et sprays irritants ne doivent être utilisés que pour l'auto-défense et l'aide à personne en danger (cf. art. 4, al. 3). Lorsqu'une personne a commis un crime ou un délit, l'usage de menottes et de liens est autorisé pour la remise à la police, mais exclusivement à la condition que l'usage de ces moyens soit vraiment nécessaire. Si un employé de la police des transports outrepassé ses compétences en exerçant une contrainte immédiate, il en est tenu responsable sur le plan pénal (cf. art. 312 CP, abus d'autorité). L'organisation et l'entreprise de transport sont responsables des éventuels dommages conformément aux actes normatifs ad hoc (loi sur la responsabilité, RS 179.32, loi sur le transport de voyageurs [nouvelle version], loi fédérale sur le transport ferroviaire de marchandises [nouvelle version] et loi fédérale du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse, RS 221.112.742).

Art. 6 Traitement des données

Al. 1: les organes de sécurité peuvent traiter les données suivantes pour accomplir leurs tâches: indications permettant d'identifier une personne, p.ex. son nom, sa date de naissance et son adresse; indications sur les infractions d'une personne contre les prescriptions sur la protection des voyageurs, des employés, des marchandises transportées, de l'infrastructure et des véhicules ainsi que sur la garantie de la régularité de l'exploitation. Il s'agit p. ex d'indications sur les dommages aux véhicules (sièges éventrés etc.), sur le moment où a été commis un acte de vandalisme et sur l'identité des éventuels témoins.

Al. 2: dans la mesure où le service de sécurité est confié à une organisation privée conformément à l'art. 3, al. 2, l'organisation est tenue de séparer ses systèmes de traitement des données sur les plans physique et logique de ses autres systèmes de traitement des données. Cette exigence empêche que soient mélangées des données recensées sur la base de cette loi avec d'autres données issues d'éventuels autres domaines d'activité de l'organisation.

Al. 3: les organes de sécurité sont soumis aux prescriptions sur le traitement des données par les services fédéraux (cf. art. 3, let. h, loi sur la protection des données).

Art. 7 Collaboration avec les autorités de police

La collaboration et l'échange d'informations qui y est liée s'imposent notamment lors de grandes manifestations. Pour décharger la police ordinaire, la police des transports, comme auparavant la police des chemins de fer, peut adresser directement son rapport aux autorités d'enquête.

Art. 8 Surveillance

En cas de manquements des organes de sécurité, une plainte pénale peut être déposée auprès des autorités locales compétentes en matière de poursuite pénale. Dans le cadre d'une telle procédure pénale, on peut examiner si la procédure est justifiée. Par ailleurs, une dénonciation mettant en cause les organes de sécurité peut aussi être présentée à l'Office fédéral des transports.

Art. 9 Désobéissance

Pour donner plus de poids au service de sécurité, une amende jusqu'à 10 000 francs pourra être infligée à celui n'obtempère pas aux ordres du service de sécurité. Comme par le passé, les cantons sont compétents pour la procédure pénale et le jugement.

Art. 10 Poursuite d'office

Cette disposition donne aux services de sécurité la même protection de droit pénal qu'aux employés des entreprises de transport.

2.4

Loi fédérale sur le transport ferroviaire des marchandises par rail ou par voie navigable (LTM)

Tous les articles relatifs au trafic de voyageurs contenus dans la loi sur les transports publics sont reportés dans la loi sur le transport des voyageurs. La loi sur les transports publics est, quant à elle, limitée aux dispositions touchant le trafic ferroviaire de marchandises. Elle est également applicable aux installations de transports à câbles concessionnaires ainsi qu'aux entreprises de navigation intérieure, pour autant qu'elles convoient des marchandises. Pour cette raison, le titre de la présente loi devient «Loi fédérale sur le transport des marchandises par rail ou par voie navigable». Les modifications matérielles ne concernent que les articles suivants:

Art. 4 Transport de marchandises dangereuses

Avec cette disposition, les bases légales des réglementations actuelles, insuffisantes jusqu'ici dans ce domaine, sont insérées au niveau de l'ordonnance du Conseil fédéral et du département.

Deux normes de délégation au Conseil fédéral, nécessaires pour le domaine des marchandises dangereuses, sont notamment ajoutées.

Art. 8 Prestations commandées par les collectivités publiques

La portée de l'*art. 8* est élargie de manière que l'article puisse servir de base pour commander le trafic marchandises et accorder des contributions d'investissement. Cependant, la plupart des indemnités et aides financières dans ce domaine reposent actuellement sur des fonds à affectation obligatoire, issus de l'impôt sur les huiles minérales. Ils sont définis dans la LUMin.

Art. 8a Transports effectués dans le cadre de la coopération en matière de sécurité nationale

Cette disposition est fondée sur des considérations sécuritaires. Son importance est due au caractère prioritaire de tels transports en cas de situations particulières et extraordinaires.

Art. 51 Délits

S'agissant des dispositions pénales de l'*art. 51*, le Conseil fédéral est habilité à déterminer quelles sont les infractions aux prescriptions d'exécution qui sont punissables. Les actes punissables qui sont intégrés dans la notion de délit peuvent, suivant leur gravité, être punis d'une amende ou d'une peine privative de liberté.

Si des délits punissables visés à l'al. 1 sont commis dans le cadre de l'activité d'une personne morale de droit public ou privé ou d'une société commerciale, les prescriptions pénales sont appliquées aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir pour ladite personne morale ou société commerciale.

Art. 51a Poursuite d'office

Avec l'*art. 51a*, on reprend la même disposition que celle de l'*art. 74* de la loi sur le transport des voyageurs. Dorénavant, les infractions commises contre des employés des transports publics seront poursuivies d'office.

2.5

Loi fédérale sur les entreprises de transport par route (LETR)

La nouvelle loi en question est intitulée «Loi fédérale sur les entreprises de transport par route (LETR)». On y retrouve les dispositions de la loi sur le transport des voyageurs et les entreprises de transport par route (loi sur le transport des voyageurs) en vigueur jusqu'ici et qui n'ont pas trouvé place dans le nouveau projet de loi sur le transport des voyageurs (LTV).

Cet acte normatif ne contient pas de modifications quant au fond. L'art. 1 doit être adapté au nouveau contenu, les art. 2 à 10 reprennent exactement le texte des art. 7 à 15 aLTV. Deux nouveaux alinéas sont ajoutés à l'art. 8: ils précisent que non seulement chaque camion doit obtenir l'autorisation d'admission, mais que celle-ci doit être à bord en permanence.

L'art. 11 reprend les dispositions pénales de l'art. 17 aPBG en modifiant le montant de l'amende à 10 000 francs et confère au Conseil fédéral la compétence de définir les infractions punissables. L'art. 12 reprend les dispositions des art. 19 et 20 aLTV sur la compétence et la procédure.

2.6

Loi sur les chemins de fer (LCdF)

La loi sur les chemins de fer est amputée dans une large mesure des dispositions qui ne se rapportent pas spécifiquement à l'infrastructure et à l'exploitation ferroviaires. Notamment, les dispositions concernant l'indemnisation des coûts non couverts de l'offre de transport et la tenue des comptes, qui aujourd'hui s'appliquent également aux entreprises de transport par bus, de navigation et de téléphériques, sont transférées dans la loi sur le transport des voyageurs. Cette mesure améliore nettement la clarté des dispositions légales ad hoc.

Dans toute la loi, de manière à simplifier les désignations, le terme d'entreprise(s) de chemin de fer est remplacé par entreprise(s) ferroviaire(s) (art. 12, 16, 17, 18, 18c, 18e, 18m, 18n, 18p, 18s, 18u, 18v, 18w, 19, 20, 21, 22, 26, 28, 31, 39, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 62, 93). Enfin, la loi sur les chemins de fer est munie de titres standard (forme traditionnelle à l'heure actuelle).

2.6.1

Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 1 **Champ d'application**

La réserve relative à la législation sur les Chemins de fer fédéraux est supprimée; la loi sur les CFF est une simple loi d'organisation, qui ne doit pas entraîner de dérogation à la loi sur les chemins de fer.

Tant le gestionnaire de l'infrastructure (GI) que l'entreprise de transport ferroviaire (ETF) sont assujettis à la LCdF. Les entreprises intégrées sont désignées par les deux termes suivant leur fonction.

Le critère déterminant pour qu'une entreprise soit désignée comme entreprise ferroviaire au sens de la loi reste le fait qu'elle puisse être utilisée par tout le monde pour

transporter des voyageurs et des marchandises et que les véhicules soient guidés par des rails.

Art. 2 Chemins de fer principaux et secondaires

La subdivision entre chemins de fer principaux et secondaires n'est plus pertinente depuis des années. L'art. 2 est donc abrogé.

Art. 3 Expropriation

Puisque aujourd'hui, toutes les entreprises ferroviaires ne disposent plus de leur propre infrastructure, il y a lieu de préciser quelle concession – d'infrastructure ou de transport des voyageurs – peut constituer le motif d'une éventuelle procédure d'expropriation. Par nature, l'expropriation est étroitement liée au pouvoir de décision sur l'infrastructure. Par conséquent, seules les entreprises au bénéfice d'une concession d'infrastructure peuvent exercer le droit d'expropriation, et ceci uniquement lorsque l'infrastructure est d'intérêt public. Les chemins de fer de trafic purement touristique ne peuvent guère se prévaloir d'un intérêt public.

L'al. 3 énonce que le domaine ferroviaire ne peut pas être acquis par prescription. Si l'art. 1 de la loi concernant la police des chemins de fer était supprimé sans compensation, il ne serait pas exclu qu'un domaine ferroviaire ou des droits sur celui-ci (passages à niveau) ne fasse l'objet d'une tentative d'acquisition par prescription.

2.6.2 Chapitre 2 Entreprises ferroviaires

Le deuxième chapitre se divise désormais en trois sections «gestionnaires de l'infrastructure», «entreprises de transport ferroviaire» et «accès au réseau». Il définit les conditions dans lesquelles les entreprises ferroviaires peuvent exercer leur activité.

Art. 5, al. 4

En vue de l'harmonisation avec la directive de l'UE sur la sécurité, les gestionnaires de l'infrastructure suisses devront aussi être en possession d'un agrément de sécurité en plus de la concession (cf. les commentaires de l'art. 8a).

Art. 6, al. 1 Concession d'infrastructure

Dans la pratique, il est difficile d'établir l'opportunité de l'octroi d'une concession d'infrastructure. La première question à résoudre dans la procédure d'examen est toujours de savoir si le tronçon ferroviaire à construire est d'intérêt public ou non. L'art. 6 a été reformulé en conséquence. La condition indispensable pour l'octroi d'une concession d'infrastructure est qu'aucun intérêt public majeur (aménagement du territoire, protection de la nature et du paysage, défense nationale) ne doit s'opposer au projet.

Art. 7, al. 1 Concession d'infrastructure – Transfert, contrats d'exploitation

La première phrase de l'art. 7, al. 1 est précisée en ce sens que les concessions ne peuvent être transférées qu'à des entreprises qui remplissent les mêmes conditions en matière de sécurité et de capacité financière (au sens de la loi) que l'entreprise qui cède la concession.

Art. 8, al. 2, let. d Révocation et extinction de la concession

Alors que les let. a à c ne se rapportent qu'à la concession (l'infrastructure de l'entreprise), la liquidation forcée concerne l'entreprise dans son ensemble. La formulation doit être adaptée en conséquence.

Art. 8a 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, 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.

Art. 8b Retrait (de l'agrément de sécurité)

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

Art. 8c 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 pour une autre infrastructure. 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 la directive sur la sécurité – 2004/49/CE dans le droit suisse.

Art. 8d 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 (dans la version de la directive 2001/13/CE) et 2004/49/CE.

Dès que les directives CE seront reprises dans l'annexe 1 de l'accord sur les transports terrestres, les pays-membres de l'UE et la Suisse reconnaîtront réciproquement leurs approbations, de sorte que toutes les entreprises de transport ferroviaire d'Europe n'auront besoin que d'une seule autorisation.

Art. 8e 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 autorisation d'accès au réseau. Au contraire, la deuxième est un agrément purement national, puisqu'il s'agit de l'autorisation des mesures spécifiques aux lignes.

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

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

Art. 9 Octroi de l'accès au réseau

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

L'accès au réseau n'est plus octroyé par l'entreprise ferroviaire, mais par le service d'attribution des sillons (art. 9, al. 1).

Les autres principes de l'accès au réseau mentionnés à l'al. 4, définis par le Conseil fédéral, conservent notamment l'interdiction de transférer à des tiers les sillons horaires attribués. Cela permettra d'empêcher tout commerce des sillons horaires.

Art. 9a Service d'attribution des sillons

Afin de garantir l'accès non discriminatoire au réseau, on créera un service indépendant d'attribution des sillons sous la forme d'un établissement indépendant ayant sa propre personnalité juridique (comme La Poste ou les EPF). Le Conseil fédéral est l'autorité de surveillance et élit le conseil d'administration ainsi que l'organe de révision. En revanche, la direction est nommée par le conseil d'administration, afin de préserver l'indépendance nécessaire.

Le conseil d'administration sera constitué de trois à cinq personnes indépendantes des entreprises ferroviaires. Le Conseil fédéral lui confiera un mandat stratégique de quatre ans. Chaque année, le conseil d'administration devra lui rendre compte de la réalisation des objectifs avec un rapport de gestion, consigner dans un rapport annuel la marche des affaires, présenter ses comptes annuels et son bilan et transmettre le rapport de l'organe de révision.

Le Conseil fédéral publiera les règles de présentation des comptes dans une ordonnance. Le bilan d'ouverture, y compris la dotation en capital, sera aussi déterminé par le Conseil fédéral. Les dispositions transitoires seront adaptées en conséquence.

L'engagement du personnel (comme à La Poste) sera conforme à la législation relative au personnel de la Confédération. Comme il s'agit d'un établissement fédéral indépendant, il n'y a pas de rapport direct avec le budget du DETEC pour frais de matériel ou de personnel. L'employeur du personnel, c'est l'établissement.

Les coûts (de personnel pour l'essentiel) du service d'attribution des sillons seront financés par une redevance de couverture des frais, que les gestionnaires de l'infrastructure devront payer pour chaque sillon vendu ou attribué.

Art. 9b Tâches du service d'attribution des sillons

L'al. 1 énumère les fonctions minimales dont doit obligatoirement être chargé le service d'attribution des sillons conformément aux directives de l'UE. Le Conseil fédéral définit les compétences supplémentaires (al. 5). Il définit également, en accord avec les critères fixés par l'UE, les exceptions de la compétence du service d'attribution des sillons (chemins de fer à voie étroite, chemins de fer à crémaillère, trams et métros).

Art. 9c Accès au réseau – Droit à percevoir une indemnité

Le service d'attribution des sillons détermine et publie le prix du sillon, tâche qui incombait jusqu'ici au gestionnaire de l'infrastructure. Ce prix se compose toujours d'un prix minimal et d'une contribution de couverture. Les prescriptions essentielles ad hoc sont toujours du ressort du Conseil fédéral et de l'office compétent. La contribution de couverture est désormais fixée par le service d'attribution des sillons, c.-à-d. pratiquement pour tout le réseau à voie normale. Dans le réseau à voie étroite, les gestionnaires de l'infrastructure restent compétents et fixent, comme par le passé, la contribution de couverture.

Le service d'attribution des sillons, poste avancé des sociétés d'infrastructure, effectue l'encaissement auprès des entreprises de transport ferroviaire. Ceci permet d'offrir un guichet unique aux entreprises de transport ferroviaire. Les gestionnaires de l'infrastructure perçoivent une indemnité pour l'utilisation de leurs sillons horaires et versent une redevance au service d'attribution des sillons pour le dédommager de son travail.

La nouvelle formulation de l'al. 3 tient compte de ce que les différents trafics entraînent des coûts différents. Le prix du sillon doit pouvoir refléter ces différences. Au reste, la disposition selon laquelle le prix du sillon pour le trafic régulier des voyageurs doit comporter obligatoirement une part des produits de ce trafic est formulée de manière moins impérative.

Art. 9d Convention

Comme la convention d'accès au réseau et le prix du sillon n'ont plus de rapport immédiat, l'ancien al. 2 de l'art. 9b devient l'art. 9d.

2.6.3 Chapitre 3 Surveillance

Art. 10 Autorités de surveillance

Suite à l'abrogation de l'art. 2, le terme de chemins de fer secondaires est remplacé à l'art. 10 par le terme de chemin de fer. Rien n'est changé au contenu.

Art. 10a Taxe de surveillance

L'office perçoit des taxes pour son activité de surveillance. Mais elles ne sont pas suffisamment garanties sur le plan légal. Le nouvel art. 10a comble cette lacune. Le libellé correspond à la version de la loi fédérale sur la perception de taxes et d'émoluments. Cette loi est pendante devant les Chambres fédérales. Elle est mentionnée malgré tout, parce qu'il est possible que les débats sur la réforme des chemins de fer 2 soient terminés avant sa promulgation.

Art. 14 Abrogé

Avec la révision de la LCdF de 1996, la manière dont les pouvoirs publics veulent gérer les entreprises a changé. On part du principe que les pouvoirs publics n'interviennent plus directement dans les décisions de gestion, mais qu'ils agissent au moyen d'objectifs prescrits dans le cadre de la commande; la collaboration directe de représentants de la Confédération, des cantons et d'autres collectivités dans les conseils d'administration n'est plus de mise. Au niveau international, notamment dans l'UE, il est exigé que l'influence directe des pouvoirs publics se limite à des conventions sur les prestations, des conventions d'offre etc. L'art. 14, qui stipulait un droit des pouvoirs publics à siéger dans les conseils d'administration, peut donc être supprimé sans compensation.

Art. 16 Traitement des données par l'office

L'article décrit de manière circonstanciée les informations que les entreprises doivent fournir à l'autorité de surveillance.

Art. 16a Traitement des données par les entreprises ferroviaires concessionnaires (*nouveau*)

A condition de respecter strictement la législation sur la protection des données et afin de protéger la construction et l'exploitation de l'infrastructure, ce qui est normalement l'activité des organes de sécurité et de police, il est possible de recenser, de traiter et de communiquer des données personnelles et des profils de personnalité sensibles. Le Conseil fédéral règle les modalités par voie d'ordonnance.

Art. 16b Vidéosurveillance

Vu la croissance du nombre d'actes de vandalisme et afin d'augmenter la sécurité, l'installation de caméras de vidéosurveillance s'impose. Cet article constitue la base légale du traitement des données personnelles que les entreprises concessionnaires enregistrent au moyen de caméras.

Art. 17 Exigences

La disposition légale qui donne à l'office la compétence d'édicter des règlements de service est transférée de l'art. 18^w, où elle est placée hors contexte, au présent al. 3 où elle prend place parmi les principes de planification, de construction et d'exploitation. L'al. 4 constitue la base légale d'un registre des véhicules ferroviaires immatriculés en Suisse, qui revêt de l'importance notamment en rapport avec l'accès au réseau. L'al. 5 correspond à l'al. 4 en vigueur.

Art. 17a Evaluation des aspects liés à la sécurité

L'office évalue la demande ou le projet en fonction des risques. Comme il n'est pas en mesure de contrôler à tous points de vue l'intégralité de l'objet à approuver, le collaborateur doit, en s'appuyant sur la connaissance de certains risques, réfléchir aux aspects du projet sur lesquels il fera porter le contrôle et de quelle manière il l'effectuera. Pour certains aspects, il peut exiger des expertises de sécurité réalisées par des spécialistes indépendants. Il peut également procéder lui-même à des vérifications ponctuelles. Certains aspects sont également contrôlés par l'office à chaque approbation de plans, autorisation d'exploiter ou homologation de série et pas seulement de manière ponctuelle. Des directives émises par l'office définissent quels sont ces aspects.

«L'examen en fonction des risques» signifie que les aspects relevant de la sécurité sont vérifiés de manière sélective, sur la base d'expertises de sécurité élaborées par des spécialistes et/ou de sondages. La connaissance de certains risques détermine le choix des aspects à contrôler par l'OFT, ainsi que celui des points du dossier de sécurité qui exigent une expertise de sécurité élaborée par un spécialiste indépendant.

Le requérant doit produire la preuve de la sécurité et justifier la conformité aux prescriptions (dossier de sécurité). Là où l'office l'exige, le requérant doit consolider son dossier à l'aide d'expertises de sécurité réalisées par des spécialistes.

Art. 18w Autorisation d'exploiter

Le principe selon lequel une autorisation d'exploiter est obligatoire pour chaque installation ferroviaire et chaque véhicule est énoncé en premier lieu. Il est conforme aux exigences des directives sur l'interopérabilité, qui requièrent une approbation pour la mise en service de chaque sous-système de nature structurelle. Toutefois, pour les installations ferroviaires situées en dehors du champ d'application des directives sur l'interopérabilité, l'office a toujours la possibilité de renoncer à une autorisation d'exploiter. Il peut prendre cette décision dans le cadre de l'octroi de l'approbation des plans ou de l'homologation de série. L'office peut en outre définir, par voie d'ordonnance, quels objets ne sont pas considérés comme des installations ferroviaires soumises à une autorisation d'exploiter (par exemple des bancs sur des quais).

L'octroi d'une autorisation d'exploiter dépend essentiellement du dossier de sécurité remis par le fabricant. Autrement dit, le fabricant doit prouver que l'objet à approuver est sûr et conforme aux prescriptions.

Art. 18x Homologation de série (*nouveau*)

Cet article s'appuie largement sur la formulation de l'art. 7 LCdF en vigueur jusqu'ici. Des modifications dans la formulation indiquent toutefois qu'une homologation de série peut être accordée dès le premier objet d'approbation d'une série prévue. En outre, la suppression de l'énumération «véhicules, éléments de construction et installations de sécurité» met en évidence le fait qu'une homologation de série peut être demandée pour chaque composant d'une installation ferroviaire ou d'un véhicule.

Art. 23 Prescriptions d'utilisation

Afin de garantir une exploitation régulière, cet article permet à l'entreprise ferroviaire de faire respecter des prescriptions sur l'utilisation du domaine de la gare.

Le service de sécurité précédemment traité dans cet article fait l'objet d'une loi spécifique.

Interopérabilité avec le système ferroviaire européen

Art. 23a Principe

Les art. 23a à 23k contiennent les nouvelles dispositions proposées par le présent message. Elles s'appliquent à titre supplémentaire ou dérogatoire lorsqu'un chemin de fer se trouve dans le champ d'application des directives sur l'interopérabilité.

Art. 23b Champ d'application

Le champ d'application territorial des dispositions relatives à l'interopérabilité (art. 23a à 23k) est défini par le Conseil fédéral aussi bien pour la directive sur le système conventionnel que pour la directive sur le système à grande vitesse. Le réseau conventionnel comprend une partie du réseau à voie normale. Pour déterminer les lignes, le Conseil fédéral se laissera guider par la réflexion suivante: pour quelles lignes s'avère-t-il judicieux, à moyen et long terme, de satisfaire aux exigences techniques européennes? A cet effet, il tiendra compte des points de raccordement des lignes étrangères conformément à la décision n° 1692/96/CE du 23 juillet 1996⁹ sur les orientations communautaires concernant la construction d'un réseau de transport transeuropéen, du raccordement des différentes parties du pays, des possibilités de contournement en cas d'interruptions de voies ainsi que des aspects de la politique des transports. Le Conseil fédéral a la possibilité d'élargir progressivement le réseau conventionnel à tout le réseau à voie normale. Il peut aussi étendre le champ d'application de certaines spécifications techniques d'interopérabilité (STI) à tout le réseau à voie normale, même si celui-ci ne fait pas encore partie du réseau conventionnel.

Les dispositions des art. 23a à 23k ne sont appliquées qu'aux nouveaux tronçons qui doivent être déterminés par le Conseil fédéral ainsi que, pour les grandes mesures de transformation et de renouvellement, aux réseaux définis dans les annexes à l'ordonnance sur les chemins de fer (OCF; RS 742.141.1). En cas de réaménagement

⁹ Journal officiel n° L 228 du 09/09/1996, p. 1; modifié par décision n° 1346/2001/CE du 22 mai 2001, journal officiel n° L 138 du 07/07/2001, p. 1; modifié par décision n° 884/2004/CE du 29 avril 2004, Journal officiel n° L 167 du 30/04/2004, p. 1; informations figurant à l'adresse: <http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/search>.

et de renouvellement, l'OFT doit décider si la mesure de réaménagement ou de renouvellement est d'une ampleur telle que les dispositions relatives à l'interopérabilité s'appliquent. L'OFT doit également vérifier s'il n'y a pas lieu dans un cas particulier de renoncer à appliquer les STI (cf. ci-dessus). Si l'on acquiert par exemple de nouveaux véhicules à mettre en service sur des lignes que l'on n'envisage pas d'adapter, dans un avenir proche, au système européen de contrôle des trains, il n'est pas judicieux d'exiger l'installation d'un tel système ni de demander des attestations auprès de services d'évaluation de la conformité.

Art. 23c Sous-systèmes

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 de nature structurelle, autrement dit – en sus des véhicules et de l'infrastructure – également pour l'énergie, l'exploitation («exploitation et gestion du trafic») et le contrôle des trains («commande des trains, contrôle des trains 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 CE de vérification ou de conformité ou bien les déclarations 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.

Art. 23d Mise sur le marché de constituants d'interopérabilité

Les constituants d'interopérabilité sont des éléments de construction (également 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 ne peuvent être mis sur le marché qu'avec une autorisation officielle et à la condition que soient présentées les déclarations CE de conformité ou les déclarations d'aptitude à l'emploi et les attestations correspondantes. Les services d'évaluation de la conformité attestent la conformité de ces constituants s'ils sont conformes aux directives européennes correspondantes, en particulier aux dispositions STI ad hoc.

Art. 23e Contrôle a posteriori (surveillance du marché) des constituants d'interopérabilité

Les directives sur l'interopérabilité requièrent une surveillance du marché de la part des États membres. En d'autres termes, les États membres décident des mesures nécessaires pour que les constituants d'interopérabilité et les sous-systèmes, même après leur mise sur le marché ou leur mise en service, soient maintenus dans un état conforme 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 est effectué en conséquence.

Par ailleurs, afin de transposer les directives sur l'interopérabilité, il faut rendre possible la surveillance des constituants d'interopérabilité avant même leur intégra-

tion. Sans cela, il n'existerait aucun contrôle sur les constituants d'interopérabilité qui sont intégrés dans des sous-systèmes ayant déjà reçu une autorisation d'exploiter. L'art. 22e répond à cet objectif.

Art. 23f Compétence

Il est prévu que le Conseil fédéral définira comme essentielles les exigences mentionnées à l'annexe III de la directive 96/48/CE et à l'annexe III de la directive 2001/16/CE. Il fixera les STI comme dispositions d'exécution techniques.

Art. 23g Conformité aux exigences essentielles

Si un sous-système est fabriqué conformément aux normes techniques qui permettent de concrétiser les exigences essentielles, ces dernières sont alors supposées satisfaites.

Art. 23h 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 État 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 «services notifiés») dès que les directives sur l'interopérabilité seront intégrées 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'État membre dans lequel est situé ce service.

Le Conseil fédéral précisera que les services d'évaluation de la conformité doivent se conformer aux critères visés à l'annexe VII des directives 96/48/CE et 2001/16/CE. 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 sur l'accréditation et la désignation (RS 946.512). Cela signifie que le service qui postule pour une notification s'est au préalable fait accréditer dans le domaine de spécialité correspondant du service suisse d'accréditation/metass.

Art. 23i Service étatique d'évaluation de la conformité

Cet article donne au Conseil fédéral la compétence 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 de procéder à des évaluations techniques. 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.

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 le 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. 23k Traitement des données

Cet article donne une base juridique, par voie d'ordonnance, à l'obligation pour les entreprises de transport ferroviaire et les gestionnaires d'infrastructures de saisir et de publier les données requises pour les registres de l'infrastructure et des véhicules comme le prévoit l'art. 24 de la directive 2001/16/CE. L'Office fédéral est ainsi en mesure de tenir les registres correspondants.

Art. 33 Collaboration entre les chemins de fer – gares de jonction

La jonction entre plusieurs gestionnaires de l'infrastructure a fait l'objet d'une nouvelle réglementation dans la réforme des chemins de fer 1. Des problèmes survenus en pratique ont révélé que la nouvelle disposition était trop peu différenciée. L'art. 33 ne se rapporte plus qu'à la jonction de chemins de fer qui sont aux mêmes normes. Ces entreprises doivent se mettre d'accord sur qui gère les nœuds du point de vue de l'infrastructure. C'est le moyen de délimiter clairement les responsabilités. Sur ces nœuds, le trafic s'écoule selon le principe de l'accès au réseau. Cet article ne s'applique donc *pas* aux entreprises de transport (ETF).

En règle générale, selon l'al. 2, la limite d'exploitation et de propriété de l'infrastructure entre deux gestionnaires de l'infrastructure se situe en dehors du nœud.

Comme l'al. 3 interdit que, dans un nœud, le trafic en provenance et à destination d'infrastructures étrangères soit défavorisé par rapport aux autres, le principe de la non-discrimination est inscrit encore une fois dans la loi, dans un sens légèrement différent.

Bien que les tâches soient clairement définies, les prestations réciproques des gestionnaires de l'infrastructure seront nécessaires. L'al. 4 dispose qu'elles doivent être réglées dans une convention.

Art. 34 Raccordement technique et d'exploitation

Les dispositions de l'ancien art. 33 sont reprises ici. Il s'agit d'obligations qui vont plus loin que l'accès au réseau, à savoir permettre le changement de train sans difficulté pour les voyageurs, et l'échange de matériel roulant sans entrave.

Art. 35 Jonction avec d'autres entreprises des transports publics

Cet article se réfère dorénavant à l'art. 34, puisque le contenu de l'art. 33 a été déplacé.

Art. 36 Prise en charge de tâches d'ordre supérieur

L'introduction de nouvelles technologies et le renforcement des activités transfrontalières des entreprises de transport ferroviaire renforcent l'argument selon lequel certaines fonctions de l'infrastructure peuvent être optimisées de manière centralisée par une seule entreprise. Reste à savoir s'il s'agira par exemple d'une grande entreprise intégrée avec gestion de l'infrastructure comme les CFF ou d'entreprises de prestations de services spécialisées, p. ex. pour la communication mobile ferroviaire. Du point de vue des entreprises qui cèderont leurs compétences, il est nécessaire de garantir que leurs intérêts seront pris en compte dans une mise en œuvre centralisée. Il faut des règles du jeu, et il faut garantir que les intérêts des entreprises non intégrées seront traités de la même manière que ceux de l'entreprise chargée du mandat.

Art. 39 Exploitations annexes et autres utilisations commerciales annexes

L'exploitation d'une gare fait partie des tâches fondamentales du gestionnaire de l'infrastructure, lui seul doit avoir le droit d'installer des exploitations annexes ou accessoires dans les gares (al. 1). A l'inverse, seules les entreprises de transport ferroviaire ont le droit d'installer des exploitations annexes dans leurs trains (al. 2). L'ancien al. 2 devient l'al. 3.

Jusqu'ici, personne n'a contesté le fait que les exploitations annexes doivent être conformes aux besoins des voyageurs. En revanche, les opinions sur ces besoins sont très divergentes. Il est intéressant de remarquer que ces divergences d'opinion n'existent pas pour les magasins situés sur les autoroutes et dans les aéroports, ce qui entraîne en règle générale un désavantage pour les points de vente des transports publics. Il ne peut donc pas être exclu qu'il faille encore réviser cet article.

Litiges

Art. 40 Office

L'al. 1, let. d, est complété de manière que l'office, en cas de refus ou d'obstacle au raccordement (art. 33–35) puisse également décider des indemnités dues. Le traitement spécial réservé aux CFF à la dernière phrase de l'al. 2 n'a plus de raison d'être aujourd'hui et il est supprimé sans compensation.

Art. 40a Commission d'arbitrage

Le nouvel al. 2 élargit la compétence et le champ d'activité de la Commission d'arbitrage aux conflits entre l'entreprise de chemin de fer et le service d'attribution des sillons.

Avec le nouvel al. 3, la commission d'arbitrage est habilitée à effectuer des enquêtes et à prendre des décisions d'office, sans devoir y être invitée par une entreprise ferroviaire. L'extension de ses compétences est dans l'intérêt d'un accès non discriminatoire au réseau.

2.6.5

Chapitre 5 Prestations particulières en faveur des administrations publiques

Art. 42 Défense nationale – installations ferroviaires et véhicules

Lorsque des entreprises sont tenues de fournir des prestations en faveur de la défense nationale, la Confédération doit les indemniser. L'imputation des éventuels avantages d'exploitation est à rejeter dans l'optique actuelle, car pour le secteur de l'infrastructure, cela se ferait au détriment des priorités d'exploitation et d'investissement admises dans les conventions sur les prestations (et finalement au débit de la caisse fédérale); dans le secteur des transports, cela pourrait réduire la compétitivité des entreprises grevées.

Art. 48 Litiges

Le traitement spécial des CFF à l'al. 5 n'a plus de raison d'être aujourd'hui et il est supprimé sans compensation.

2.6.6

Chapitre 6 Financement de l'infrastructure

Art. 49 Réseau de base et réseau complémentaire

Cet article définit que – du point de vue du financement – le réseau se divise en un réseau de base et un réseau complémentaire. Cette subdivision est précisée à l'annexe 1 (cf. ch. 2.2.5.1. pour les critères ad hoc). Il y a lieu de mentionner que les nœuds appartiennent entièrement au réseau de base. A l'al. 2, le Conseil fédéral est habilité, en se fondant sur certains critères, à intégrer d'autres tronçons au réseau de base.

Art. 50 Financement ordinaire et financement spécial

L'al. 1 précise que tous les flux financiers, tant les indemnités que les contributions d'investissement, doivent être enregistrés.

L'al. 2 mentionne le but premier du financement ordinaire: l'exploitation et le maintien de la qualité des infrastructures existantes. La formulation «en premier lieu» signale que d'autres objectifs peuvent également trouver leur place. La dernière phrase précise que les responsables (commanditaires) en décident.

L'al. 3 exclut les investissements qui ne servent pas à l'infrastructure.

Enfin, l'al. 4 indique qu'en règle générale, des crédits spéciaux de la Confédération et des cantons sont nécessaires pour des aménagements du réseau. Les moyens financiers peuvent aussi bien provenir du fonds qu'être alloués par le budget ordinaire au titre d'un arrêté distinct. Comme les responsables de l'ouvrage devront donner leur accord, cela permettra d'empêcher qu'un financement d'investissement soit alloué, alors que le financement de l'exploitation ultérieure échouerait.

Art. 51 Répartition des charges entre la Confédération et les cantons

C'est ici qu'est définie la répartition des charges entre la Confédération et les cantons. La Confédération assure le financement du réseau de base (al. 1), les cantons celui du réseau complémentaire (al. 2), dans la mesure où il est d'intérêt public (c.-à-d. qu'il ne sert pas exclusivement au trafic touristique). Pour garantir une application de ce principe sans conséquences sur le budget, une base légale sera créée pour la péréquation des charges. Il y a lieu de prévoir ici une référence aux associations spécifiques s'occupant du trafic dans les agglomérations (al. 3).

Art. 52 Formes de financement

Le principe de financement des investissements (activables) par des prêts sans intérêt est général. Il s'applique aussi aux financements spéciaux et aux contributions cantonales, mais pas aux investissements non activables. Ceux-ci sont financés par des «amortissements directs» couverts par des indemnités (à fonds perdu).

L'al. 2 permet de transformer en capital social de l'entreprise les prêts conditionnellement remboursables selon la LCdF et ceux accordés sur la base de lois précédentes. La Confédération, lorsqu'elle finance seule ou essentiellement une l'infrastructure, peut donc devenir majoritaire. Elle a l'intention de ne le faire que pour les entreprises se chargeant exclusivement de l'infrastructure. Dans tous les cas, il faut observer les dispositions du droit des actions pour l'augmentation du capital.

La dernière phrase de l'al. 2 permet à la Confédération d'amortir des prêts déjà accordés afin d'effectuer des corrections de bilan. Toutefois, on fera surtout usage de cette disposition lorsque des corrections d'évaluation au sens des nouvelles prescriptions comptables (p.ex. Swiss GAP FER) devront être effectuées.

Les dispositions de l'al. 2 peuvent, dans des cas particuliers, faciliter les assainissements de bilan nécessaires afin de prévenir les dommages pour les transports publics.

Art. 53 Plafond de dépenses, objectifs politiques

Les fonds de la Confédération pour ses obligations (réseau de base) doivent être alloués dans un plafond de dépenses de 4 ans, renouvelable (al. 1). Ces fonds votés par l'Assemblée fédérale serviront à la partie du réseau de base exploitée par les CFF et les autres entreprises. Par ailleurs, on crée la base permettant de fixer les objectifs du réseau ferroviaire dans le cadre de la politique des transports (al. 2). Enfin, le rapport de gestion exigé jusqu'ici uniquement des CFF SA sera désormais demandé à toutes les entreprises pour la période précédente de la convention sur les prestations.

Art. 54 Conventions sur les prestations

Les principaux éléments seront décidés en même temps que le plafond de dépenses (art. 53), les conventions sur les prestations proprement dites ne serviront plus qu'à fixer formellement ce que permettent ou exigent les décisions du Parlement (al. 1).

En excluant explicitement les modifications unilatérales (al. 2), on a voulu souligner le caractère contractuel des conventions sur les prestations. Aux termes de la loi sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0), les paiements prévus dans la convention sur les prestations sont des prestations garanties de droit.

Art. 55 Examen de la fourniture des prestations

Dans un secteur à monopole, il est très important de surveiller l'efficacité en permanence. Un système d'indices devrait permettre d'effectuer des comparaisons objectives. Tout comportement non économique doit pouvoir être sanctionné.

Art. 56 Investissements pour les véhicules

Alors que le financement ordinaire des véhicules suit d'autres voies, il faut au moins conserver la possibilité d'allouer, pour des buts spéciaux, une contribution aux investissements dans les véhicules.

Art. 57 Adoption d'un autre mode de transport

La promotion des fermetures de chemins de fer n'entre plus dans les objectifs de la politique des transports. La répartition des tâches entre les modes de transport doit se faire de manière objective et ne pas donner lieu à des distorsions financières au profit de la route. Cet article n'étant plus appliqué depuis des années, il est approprié de le supprimer sans compensation.

2.6.7 Chapitre 7 **Aide en cas de grandes catastrophes naturelles**

Le septième chapitre ne comprend plus que l'art. 59 (les art. 57, 58, 60, 61, 61a sont abrogés ou le seront), l'art. 56 passe au sixième chapitre.

Art. 59 Dommages causés par les forces naturelles

L'aide en cas de dégâts non assurés dus à des catastrophes est maintenue, mais elle ne concerne plus que l'infrastructure. Les véhicules doivent être assurés.

Les dégâts causés par les intempéries peuvent causer des difficultés financières considérables aux entreprises. C'est pourquoi l'art. 59 LCdF prévoit que la Confédération pourra prendre à sa charge les dégâts non assurés et qui dépassent la capacité financière de l'entreprise. Selon l'art. 61 LCdF en vigueur, il faut, à cette fin, réserver des fonds dans un crédit d'engagement pluriannuel. A l'heure actuelle, cela se fait dans un programme commun en liaison avec les contributions d'investissement pour les ETC, selon l'art. 56 LCdF.

Quoi qu'il en soit, les dégâts ne peuvent pas être planifiés. Aujourd'hui déjà, ce simple fait crée une grande insécurité dans la planification des contributions d'investissement dans le crédit-cadre. Cela sera aussi un problème dans les années restantes du 8^e crédit-cadre (2002 à 2005/6). Si les dégâts sont importants, il ne sera pas possible de financer quelques-uns des autres investissements planifiés, parce que les fonds encore disponibles seront utilisés pour réparer les dommages.

De tels fonds ne pourront pas non plus être planifiés avec précision dans les futures conventions sur les prestations et plafonds de dépenses pour le réseau de base. Or les intempéries de ces dernières années et le volume des dégâts ont montré qu'il faut réagir en fonction des situations.

Les contributions fédérales pour réparer les dégâts causés aux entreprises ferroviaires continueront d'être allouées. Elles seront octroyées, si nécessaire, au moyen d'un

supplément au budget fédéral. Il n'y aura plus de lien avec un crédit d'engagement, un plafond de dépenses ou avec les fonds d'investissement réguliers dans le réseau de base ou le réseau complémentaire.

Pour cette raison, nous vous proposons de biffer l'art. 61 dans sa forme actuelle et de laisser tel quel l'art. 59. Ainsi, les fonds pourront être alloués simplement par la voie des suppléments au budget.

Art. 60, 61, 61a

Ces articles sont remplacés par les nouvelles dispositions des art. 49 à 56. Voir aussi le commentaire de l'art. 59.

2.6.8 Chapitre 8

Séparation des transports et de l'infrastructure

La teneur de l'art. 62 en vigueur est restructuré et transposé, avec de légères modifications, dans les nouveaux art. 62 à 65.

Art. 62 Délimitation de l'infrastructure

Comme le rachat (art. 75) sera dorénavant limité à l'infrastructure, il faut préciser aux al. 1 à 3 comment les actifs seront imputés à l'infrastructure ou au secteur des transports.

On vise ici une délimitation judicieuse sur le plan économique. L'infrastructure doit pouvoir fonctionner comme une entité autonome. De plus, la délimitation doit être fonctionnelle de manière à continuer de garantir l'accès au réseau. On s'intéresse ici surtout aux installations et aux fonctions qui, dans des cas particuliers, peuvent, mais ne doivent pas faire partie de l'infrastructure.

Le minimum est garanti par l'al. 1 (voir aussi l'art. 1 de la directive 2001/12/CE du 26 février 2001). Selon ce texte, toutes les installations et tous les équipements qui doivent être utilisés en commun dans le cadre de l'accès au réseau font obligatoirement partie de l'infrastructure. Mentionnons notamment à ce titre la voie, les installations d'alimentation en courant (caténaire, sous-stations, redresseurs), les installations de sécurité, les installations d'accueil, les installations publiques de chargement et les gares de triage.

L'al. 2 élargit la définition précitée en y incluant les fonctions annexes, axées sur le rail au sens large. En font notamment partie l'alimentation en énergie (usines électriques, lignes de transport), l'utilisation des terrains le long de la voie, surtout près des gares, et la vente des billets. Ce sont des domaines qui ne sont pas soumis à l'accès au réseau, mais qui sont importants pour le fonctionnement du chemin de fer. Si une entreprise possède de tels installations et équipements, elle doit les compter dans l'infrastructure. Sa liberté d'organisation reste garantie. La réglementation indique clairement qu'il y a des domaines qui, pour des raisons fonctionnelles, peuvent ou doivent faire partie de l'infrastructure sans qu'ils fassent directement l'objet de l'accès au réseau.

Désormais, l'al. 3 établit clairement que la fourniture de prestations de transport en trafic marchandises et voyageurs ne peut en aucun cas faire partie de l'infrastructure.

Art. 63 Exploitation de l'infrastructure

L'art. 63 précise que l'exploitation et l'entretien des installations et équipements énumérés à l'art. 62 appartiennent aussi au secteur de l'infrastructure.

Art. 64 Organisation de l'infrastructure

L'al. 2 précise que la séparation sur le plan de l'organisation, déjà instituée à l'art. 62, englobe bien entendu aussi la gestion des opérations. Cela signifie que l'entreprise intégrée doit veiller à une organisation et à une gestion non discriminatoires du secteur de l'infrastructure. Le principe selon lequel l'office fédéral peut autoriser des dérogations pour les chemins de fer à voie étroite et les petites entreprises reste valable.

Les secteurs mentionnés à l'al. 2 de l'art. 62 et qui font partie de l'infrastructure à titre facultatif doivent facturer l'intégralité de leurs coûts aux bénéficiaires de prestations. La formulation précédente, selon laquelle ils ne devaient pas entraîner de frais non couverts, n'était pas claire. En effet, si l'infrastructure mentionnée à l'al. 3 reçoit des prestations, les frais afférents peuvent très bien occasionner des coûts non couverts.

Art. 65 Exonération fiscale

Pour garantir l'égalité de traitement de toutes les entreprises, l'article énonce désormais que toutes les installations et tous les équipements de l'infrastructure sont exemptés de l'impôt cantonal et communal sur les immeubles (jusqu'ici seulement l'art. 21 LCFF).

2.6.9 Chapitre 9 Comptabilité

Les contenus des art. 63 et 64 sont reportés, dans la mesure du nécessaire, dans les nouveaux art. 66 et 67. On peut renoncer à l'ancien contenu de l'art. 65 (réserve) puisque la disposition d'exception du CO est supprimée en même temps. Les dispositions générales du CO, dont la teneur est la même que celle de l'ancien art. 65 LCdF, s'appliquent donc aux entreprises ferroviaires.

Art. 66 Principes

L'article renvoie à la nouvelle LTV qui traite de la comptabilité. Seules les dispositions spéciales ci-après sont encore inscrites dans la LCdF:

La séparation comptable de l'infrastructure (al. 2) s'applique sans exception à toutes les entreprises. Les entreprises auxquelles a été accordée une dérogation à l'obligation de séparer les secteurs d'organisation selon l'art. 64 peuvent renoncer à dresser leur propre bilan.

L'al. 3 énonce, à titre de disposition spéciale, que le compte des immobilisations doit être tenu selon le principe des montants bruts. Cette disposition est notamment nécessaire parce que l'on amortit en règle générale à partir de la valeur de l'objet neuf et non à partir de la valeur comptable effective.

Art. 67 Utilisation des bénéfices et rémunération du capital propre

Le capital propre de l'infrastructure ne doit pas être rémunéré, la distribution des bénéfices à la charge du compte de résultats du secteur n'est pas autorisée.

Art. 70, 71, 72, 74

Du fait du transfert des dispositions principales de la comptabilité dans la nouvelle LTV, ces articles sont superflus et peuvent être supprimés.

2.6.10 Chapitre 10 Droit d'achat des collectivités

Art. 75 Droit d'achat dans l'intérêt du pays

La loi sur les chemins de fer (LCdF) disposait jusqu'ici que la Confédération peut acquérir contre indemnité tout chemin de fer concessionnaire si cela semble indiqué dans l'intérêt du pays (rachat).

La Confédération est responsable du maintien et de la disponibilité d'une entreprise ferroviaire performante, mais dans l'optique actuelle, elle n'est pas l'exploitant de cette société. Il faut donc préciser la notion de rachat en ce sens qu'il ne peut s'agir, en l'occurrence, que du rachat éventuel de l'infrastructure; la partie «transports» d'une entreprise ferroviaire ne peut, actuellement, être rachetée.

Logiquement, la nouvelle réglementation dispense la Confédération de devoir reprendre également la partie «transports» d'une entreprise (ce qui n'interdirait pas l'achat de gré à gré dans des cas particuliers). Les répercussions directes de cette réglementation ne sont pas visibles – c'est une disposition insérée à titre de précaution.

Le prix de rachat est désormais fondé sur la valeur comptable. Cette mesure fait davantage pression sur les entreprises pour qu'elles établissent leur bilan selon les principes de «true and fair view». Il est renoncé à l'ancien délai de préavis pour le rachat. Le but de l'article en question n'est plus d'acheter les entreprises prospères, mais d'assurer la disponibilité de l'infrastructure ferroviaire même dans les situations extraordinaires. De telles situations exigent des actions rapides.

Art. 76 Objet de l'achat

Le bien à racheter mentionné à l'art. 75 et désigné par «infrastructure ferroviaire» est expliqué à l'art. 62, al. 3 et 4. Il peut donc être renoncé à une description supplémentaire en relation avec le rachat.

Art. 77 et 78 Calcul de l'indemnité et imputation

Le prix d'achat et l'imputation des prêts sont désormais régis par l'art. 75, les art. 77 et 78 peuvent donc être abrogés.

Art. 80 Examen d'aptitude (nouveau)

Cette disposition constitue la base légale de la réglementation de l'examen des conducteurs de véhicules moteurs, déjà intégré au niveau de l'ordonnance sur les chemins de fer. En même temps, une possibilité est créée de prescrire également des examens ad hoc aux autres personnes exerçant une activité impliquant la sécurité dans le domaine ferroviaire, ou de leur imposer des conditions.

Art. 81 Inaptitude au service (nouveau)

Contrairement à la circulation routière, il n'y a pas, pour les chemins de fer, de prescriptions légales concernant l'abus de drogues et d'alcool. Comme le personnel assumant des tâches de sécurité dans les transports publics a une très grande responsabilité, il ne saurait être question de tolérer d'éventuelles mises en danger. Comme la loi sur les chemins de fer comprend des renvois aux lois régissant les autres modes de transport, les conducteurs de locomotives, les chauffeurs de bus et les capitaines des bateaux à passagers sont traités de la même manière sur ce plan.

Cet article énonce une interdiction d'exercer une activité impliquant la sécurité en état d'ébriété ou dans un autre état de limitation des facultés physiques et mentales. Jusqu'ici une telle prescription avait manqué pour le domaine ferroviaire, alors que les conducteurs de véhicules routiers et les conducteurs de bateaux étaient soumis à des dispositions générales spécifiques au moyen de transport.

La définition du personnel dont les activités engagent la sécurité des transports publics englobe non seulement les fonctions évidentes telles que celle de conducteur de véhicules moteurs, mais aussi toutes les activités pertinentes, donc aussi les personnes qui n'exercent pas une fonction déterminante pour la sécurité, mais qui sont appelées exceptionnellement à exécuter une tâche de cette nature. (art. 85, al. 2).

Art. 82 Constatation de l'inaptitude au service (nouveau)

L'al. 1 autorise à procéder au test d'alcoolémie systématique, c.-à-d. sans présomption, comme le prévoit également l'art. 55 de la loi sur la circulation routière (RO 2002 2767).

Al. 2: si le comportement d'une personne est suspect au moment de l'entrée en fonctions (arrivées en retard fréquentes, manque de concentration, odeurs ou autres signes, etc.), on peut ordonner, outre le test d'alcoolémie, d'autres tests préliminaires: par exemple des analyses d'urine, de salive, de sueur, de cheveux ou d'ongles permettant de conclure à la consommation d'alcool, de médicaments ou de stupéfiants. Pour pouvoir ordonner ce genre de test préliminaire, il faut que les présomptions soient réelles, sans quoi il serait disproportionné de pouvoir à tout moment soumettre à de tels tests toute personne qui exerce une activité déterminante pour la sécurité.

Comme dans la LCR, l'al. 3 fournit une base légale qui permet d'effectuer une prise de sang suite aux résultats du test d'alcoolémie mentionné à l'al. 1 ou aux autres tests préliminaires de l'al. 2, s'ils confirment les soupçons d'inaptitude au service.

Comme le test d'alcoolémie ne peut pas être effectué contre la volonté de la personne contrôlée, il faut prévoir une mesure coercitive de remplacement, à savoir la prise de sang.

Art. 83 Retrait du permis (nouveau)

Si l'aptitude limitée au service se prolonge sur une longue période, le permis doit être retiré.

Art. 84 Compétences (nouveau)

Les mesures peuvent être ordonnées et exécutées par les autorités cantonales de police et par l'office compétent, mais aussi par les entreprises elles-mêmes, lorsqu'elles désignent des personnes ou des unités d'entreprise à cet effet. Dans ce dernier cas, les mesures ne peuvent être prises qu'à l'encontre d'employés et de délégués de l'entreprise.

Art. 85 Dispositions d'exécution (nouveau)

Al. 1: en dérogation à la LCR, le Conseil fédéral a la compétence de fixer la concentration d'alcool dans le sang déterminant l'état d'ébriété (let. a) ainsi que d'autres valeurs-limites (let. b). Cette compétence se justifie par le fait que le nombre de personnes concernées par ces dispositions est très réduit. La population a donc moins d'intérêt que dans le domaine routier à pouvoir influencer la valeur-limite. Compte tenu de la pratique en usage dans le domaine ferroviaire, la valeur-limite du taux d'alcoolémie qui sera fixée dans l'ordonnance sera plus basse qu'elle ne l'est actuellement dans le domaine routier.

Le Conseil fédéral édicte également des prescriptions sur les diverses méthodes d'enquête (let. c). Il peut permettre l'évaluation des échantillons (let. d) et imposer des conditions aux unités d'entreprise et aux personnes chargées de l'exécution des mesures (let. e). Ainsi, par exemple, les organes et les personnes chargées de l'exécution des mesures ne doivent pas exercer de fonction hiérarchiquement supérieure vis-à-vis de la personne concernée. De plus, les prises de sang et les mesures similaires ne doivent être effectuées que par du personnel qualifié.

Al. 2: Les activités déterminantes pour la sécurité sont désignées par l'office. Alors que les conducteurs de véhicules en font partie sans aucun doute, il y a d'autres professions à prendre en compte, surtout dans le domaine des installations de la sécurité. Ces profils professionnels sont actuellement sujets à de fortes transformations, de sorte qu'il n'est pas judicieux de les inscrire dans la loi. L'office peut les fixer sans retard en suivant l'évolution.

Art. 86 Contraventions (*nouveau*)

Quiconque pénètre ou circule sans autorisation dans une zone d'exploitation ferroviaire ou y commet intentionnellement d'autres actes punissables se rend coupable d'une infraction et est poursuivi sur plainte. Les fortes sanctions (amendes jusqu'à 10 000 francs) montrent qu'il ne s'agit pas d'un délit de peu d'importance.

Art. 86a Infractions aux prescriptions sur la construction et l'exploitation
(*nouveau*)

Réaliser des projets de construction en ne tenant pas compte des approbations de plans nécessaires ou mettre en service des installations sans autorisations ad hoc constituent, du point de vue juridique, des infractions. Elles peuvent donc entraîner des peines privatives de liberté jusqu'à trois ans ou des amendes. Ces sanctions sont aussi applicables en cas de non-respect des décisions qui reposent sur la loi ou une disposition d'exécution.

Lorsqu'une personne morale de droit public ou privé ou une société commerciale est concernée par ces actes punissables, les dispositions de droit pénal s'appliquent aux personnes physiques qui auraient dû agir pour le compte des personnes morales ou des sociétés commerciales concernées.

Art. 87 Exercice d'une activité déterminante pour la sécurité dans un état
d'incapacité au service (*nouveau*)

La notion de «domaine ferroviaire» englobe tous les chemins de fer au sens de l'art. 1 LCdF.

Al. 1 et 2: La «conduite en état d'ébriété» est sanctionnée par une amende (qualifiée de contravention). Si une deuxième valeur-limite «caractérisée» fixée par le Conseil fédéral (cf. art. 66) est dépassée, la sanction sera une peine de prison ou une amende (pour délit qualifié). La formulation «incapacité au service pour d'autres raisons» recouvre aussi les causes telles que la maladie, l'épuisement ou des problèmes psychologiques.

Al. 3: les supérieurs qui envoient au service une personne dans un état d'incapacité ou qui ne font pas tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher que le service soit effectué dans cet état encourent les mêmes peines s'ils ont agi avec préméditation. Ceci doit permettre que les supérieurs accomplissent consciencieusement leur tâche de direction et prennent les mesures nécessaires lorsque des collaborateurs sont confrontés à des problèmes d'alcool ou de drogue.

Art. 87a Entrave aux mesures de constatation de l'incapacité au service
(*nouveau*)

Quiconque entrave les mesures de constatation de l'incapacité au service encourt également une peine privative de liberté ou une amende. Ici aussi, les supérieurs encourent les mêmes peines.

Art. 88 Poursuite d'office

On introduit ici la même disposition que celle de l'art. 66 de la loi sur le transport des voyageurs. Dorénavant, les délits commis à l'encontre des employés des transports publics seront poursuivis d'office.

Art. 88a Compétence

Cf. commentaire de l'art. 67 LTV.

Art. 89 Mesures administratives

L'office peut prononcer des avertissements, retirer des autorisations et des permis ou limiter leur validité, lorsque le bénéficiaire ne respecte pas les règles ou que les conditions d'octroi ne sont plus réunies.

Comme la loi sur les chemins de fer le prescrivait jusqu'ici, l'office peut exiger que les personnes donnant lieu à des plaintes soient relevées de leurs fonctions.

Ces mesures administratives sont indépendantes des procédures pénales.

Art. 89a Obligation d'annoncer

Pour pouvoir prendre les mesures prévues par l'art. 90, l'autorité compétente doit recevoir les informations nécessaires.

2.6.13 Chapitre 13 Dispositions transitoires et finales

Art. 91 Validité des anciennes concessions

De nouvelles dispositions transitoires sont nécessaires pour l'expropriation puisqu'il faut déterminer quelles concessions d'infrastructure actuelles sont d'intérêt public. Le versement d'une indemnité des pouvoirs publics peut être considéré comme une preuve de l'existence d'un intérêt public. Les infrastructures qui servent uniquement au trafic touristique ne reçoivent pas d'indemnité.

Ce n'est qu'après l'achèvement de la consultation, lorsque diverses questions auront été réglées, que l'on pourra compléter les dispositions transitoires afin de déterminer le passage de la convention d'investissement et des indemnités d'infrastructure annuelles aux conventions sur les prestations. Il faudra probablement ordonner une solution provisoire jusqu'à la fin de 2006 pour les chemins de fer privés et les tronçons CFF du réseau complémentaire (la convention sur les prestations conclue selon l'ancien droit dure de 2003 à 2006). Durant la période 2007/10, on appliquera intégralement le nouveau droit.

Art. 94 Emoluments et taxes

Cet article est remplacé par le nouvel art. 46a de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010). Cela étant, il peut être supprimé.

Art. 95 Application de la législation ferroviaire à d'autres entreprises

Les renvois indiqués jusqu'ici à l'art. 95 pour les entreprises concessionnaires de transport à câbles, de navigation et de trolleybus sont inclus directement dans les lois correspondantes (loi sur les installations de transport à câbles, LNI et loi sur les entreprises de trolleybus). L'ancien al. 5 devient donc un alinéa unique.

Dispositions transitoires des modifications du 24 mars 1995

Ces dispositions transitoires concernent des dispositions qui seront dorénavant insérées dans la LTV; de plus, les délais sont écoulés. C'est pourquoi leur abrogation est indiquée.

Dispositions transitoires des modifications du ...

Al. 1: Les dispositions transitoires n'ont d'autre objet que de préciser que la preuve du respect des STI doit également pouvoir être apportée d'une autre manière que par la présentation d'une attestation de conformité CE, pendant une période transitoire (jusqu'à la fin de 2008). En effet, lorsque le requérant a construit en conformité avec les STI et que le respect de la procédure prévue entraînerait des retards inacceptables faute de temps pour l'engagement de la procédure par le requérant, il doit suffire que la preuve du respect des STI soit apportée par exemple par une expertise usuelle fournie par des spécialistes.

Le Conseil fédéral décide de la reprise des STI ainsi que de la date à partir de laquelle elles doivent être appliquées. Il tiendra compte pour cela du fait que les fabricants doivent pouvoir adapter leurs planifications à l'entrée en vigueur des prescriptions techniques modifiées.

Al. 2: Comme, à l'avenir, l'infrastructure des CFF sera également soumise au régime de la concession, il faut d'abord régler la transition. Les CFF sont titulaires, de par la loi, d'une concession pour le réseau actuellement exploité. Cette concession peut être modifiée et renouvelée suivant les dispositions de la loi sur les chemins de fer. Afin d'assurer la transparence et la sécurité du droit, le contenu de cette concession est imprimé en annexe au présent message.

Al. 3: Le bilan d'ouverture et la dotation en capital devront être fixés lors de la fondation du service d'attribution des sillons (cf. art. 9a). Le Conseil fédéral est investi de cette compétence.

2.7 Loi fédérale portant modification de lois en raison de la deuxième réforme des chemins de fer

2.7.1 Loi sur la responsabilité

L'art. 19 de la loi sur la responsabilité (LRCF) précise, entre autres, quelles dispositions de la LRCF sont applicables également à des organisations situées en dehors de l'Administration fédérale ordinaire, et dans quels cas. La phrase liminaire de l'al. 1 de l'art. 19 LRCF commence par énoncer à ce propos que ces organisations sont chargées d'exécuter des tâches de droit public de la Confédération. Il s'agit par exemple d'entreprises de transport concessionnaires auxquelles la Confédération a cédé son droit exclusif de transporter des voyageurs à titre professionnel. Confor-

mément à l'art. 19, al. 1, let. a, LRCF, les art. 3 à 6 LRCF s'appliquent également à ces organisations, à la différence près que l'organisation et non la Confédération répond des dommages, et que les dispositions sur la responsabilité des lois spéciales priment la LRCF. L'organisation répond envers le lésé, conformément aux art. 3 à 6, du dommage causé à un tiers. La Confédération est responsable envers le lésé du dommage que l'organisation n'est pas en mesure de réparer; la responsabilité de la Confédération pour les organisations situées en dehors de l'Administration fédérale ordinaire, telles que p.ex. la SA CFF, est donc toujours une responsabilité subsidiaire.

Alors qu'aucune modification ne s'imposait en la matière, l'applicabilité de la responsabilité pénale (art. 13 ss LRCF) prévue à l'art. 19, al. 2, LRCF ne semble plus adaptée à la responsabilité dans le cas des entreprises de transport concessionnaires. L'une des conséquences de cette disposition est qu'il faut une autorisation du DFJP pour la poursuite pénale des employés des entreprises de transport concessionnaires (art. 15, al. 1, LRCF). L'art. 19, al. 2, LRCF est donc complété en ce sens que cette disposition n'est pas valable pour les employés ou les mandataires des entreprises de transport concessionnaires.

2.7.2 Code des obligations (CO)

L'art. 671, al. 5, CO peut être abrogé sans compensation, car aucune réglementation dérogatoire n'est plus prévue dans les textes normatifs applicables aux transports publics. S'agissant de la constitution de réserves, les entreprises de transport concessionnaires sont soumises aux mêmes règles que toute autre entreprise.

2.7.3 Code pénal suisse (CPS)

En complément aux dispositions pénales de la LTV, de la LTM et de la LCdF, la notion de fonctionnaire, telle qu'elle figure dans le Code pénal, est étendue aux employés des entreprises visées par la LCdF, la LTV et la LTM et la LSST, ainsi qu'à l'organisation chargée d'appliquer la LFCST. On ne sait pas si les employés des entreprises de transport privées concessionnaires ont le statut de fonctionnaire. C'est uniquement le cas lorsque la tâche qui leur est confiée est de nature officielle, c'est-à-dire lorsqu'elle a été attribuée pour remplir une mission publique qui incombe à une collectivité. Le complément proposé pour les art. 285 et 286 CPS a pour effet que les doutes précités sont éliminés et que ces dispositions englobent tous les employés selon la LTV, la LTM et la LCdF.

2.7.4 Loi sur la statistique fédérale (LSF)

Les CFF ayant été transformés en une société anonyme, il n'y a pas de raison qui justifie leur assujettissement à des dispositions de la loi sur la statistique fédérale. Leur nom sera donc biffé de l'art. 2, al. 2.

2.7.5 Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNP)

Comme les CFF ne font plus partie des entreprises fédérales, le passage ad hoc doit être biffé de la loi en question (art. 2, al. 1, let. a).

2.7.6 Loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)

La SA CFF est aussi une entreprise de transport concessionnaire. Il n'est donc plus nécessaire de faire une distinction avec les entreprises de transport concessionnaires (art. 18, al. 1, let. h).

2.7.7 Loi sur les finances de la Confédération (LFC)

Selon l'art. 35, al. 2, l'Administration fédérale des finances gère la trésorerie de la SA CFF et accorde à ce titre des prêts et des avances, sans que les CFF doivent fournir des sécurités proprement dites, et elle garantit en permanence leur solvabilité. Comme ils ne font plus partie de l'administration fédérale, ils doivent avoir aussi la possibilité de lever des fonds ailleurs.

2.7.8 Loi sur les douanes (LD)

Comme la SA CFF ne se distingue plus des autres entreprises ferroviaires à propos des droits et des devoirs, les art. 49, 50, 51 et 89 englobent tous les chemins de fer dans le terme générique d'«entreprises ferroviaires».

La SA CFF n'existant plus en tant qu'élément de l'administration fédérale, il n'y a pas lieu de lui imposer des obligations particulières dans le domaine douanier. Le terme de «CFF» est donc biffé de l'art. 139, al. 2, sans être remplacé.

2.7.9 Loi sur les droits de timbre (LT)

La Confédération et les cantons ont déjà souvent fourni leurs contributions d'investissement aux entreprises de transport sous forme de capital social. Une disposition d'exception à l'art. 6, al. 1, de la loi exemptait du timbre d'émission les augmentations de capital social effectuées à cet effet. Les articles ad hoc de la loi sur les chemins de fer y étaient cités. Comme les dispositions ont été réordonnées dans la loi sur les chemins de fer, que le secteur des transports est désormais régi par la loi sur le transport de voyageurs et que les cantons doivent financer le réseau complémentaire sans participation fédérale, il y a lieu, à l'avenir, de renoncer à mentionner chacun des articles. La disposition reste inchangée quant au fond.

2.7.10

Loi sur la circulation routière (LCR)

Art. 25, al. 2, let. f

Les routes de montagne de La Poste ne sont pas empruntées uniquement par les véhicules du Service de Car postal suisse. Cela étant, l'art. 4a LTV (prescriptions sur la circulation) mentionne aussi les entreprises de transport concessionnaires, ce que ne fait pas l'art. 25, al. 2, let. f, LCR (signaux d'avertissement). Alors que l'art. 45 LCR sert de base supplémentaire aux prescriptions sur la circulation (routes en pente, routes de montagne), il faut procéder à une adaptation pour le signal à trois sons. Cela étant, il faut étendre la disposition actuelle à toutes les entreprises de transport concessionnaires (art. 25, al. 2, let. f). On peut renoncer aux dispositions de la LTV.

Art. 55, al. 6^{bis}

Cette nouvelle disposition permet d'abaisser le taux d'alcoolémie pour le trafic fédéral concessionnaire et le service de ligne international par rapport au reste du trafic routier. Ainsi, les conducteurs de véhicules moteurs de courses professionnelles et régulières, soumises au régime de la concession selon l'art. 5 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les concessions pour le transport des voyageurs (OCTV) ou qui doivent disposer d'une autorisation fédérale selon l'art. 6, al. 1, OCTV ou d'une autorisation étrangère reconnue selon l'art. 17 de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération helvétique sur le trafic des voyageurs et des marchandises par le rail et la route (accord sur les transports terrestres), sont traités de la même manière que le trafic soumis aux dispositions sur l'aptitude au service dans la loi sur les chemins de fer. Au cours des prochaines années, il est prévu de soumettre à ces prescriptions plus sévères d'autres conducteurs de véhicules moteurs chargés d'une grande responsabilité dans le trafic routier (p.ex. chauffeurs professionnels, professeurs de conduite) ou qui peuvent constituer une source de danger (p.ex. nouveaux conducteurs). Mais auparavant, une procédure de consultation ou d'audition en bonne et due forme devra avoir eu lieu.

2.7.11

Loi sur les voies de raccordement ferroviaires

Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 1, on a confié à l'OFT des tâches que les CFF assumaient naguère en tant qu'établissement appartenant à l'administration fédérale. La modification ad hoc de la loi sur les voies de raccordement ferroviaires a été omise par erreur. Cet oubli est ainsi réparé (art. 17). L'art. 19, al. 2, comporte une modification rédactionnelle concernant le renvoi à l'art. 18^m LCdF en vigueur.

2.7.12

Loi sur la constitution de gages sur les entreprises de chemin de fer et de navigation et la liquidation forcée des entreprises

Dans sa forme actuelle, l'art. 9, al. 2, distingue les éléments appartenant à l'infrastructure (let. a: la plate-forme de la voie et les parcelles de terrain d'un seul tenant, y compris les gares, leurs bâtiments, les dépôts de marchandises, les ateliers,

les remises, les maisons des gardes-barrières et tous les autres bâtiments se trouvant sur la voie et sur ces parcelles) de ceux qui font partie des transports (tout le matériel qui appartient à l'exploitation et à l'entretien de la ligne gagée). Cette distinction n'a pas d'importance en pratique, car les deux catégories représentent ensemble l'objet mis en gage.

L'objectif de la modification proposée est de tirer le matériel roulant hors de l'objet mis en gage. Pour atteindre cet objectif, il faut abroger la let. b. La formulation actuelle désigne un ensemble d'éléments dont les véhicules ne constituent qu'un élément, bien qu'il soit le plus important. Le matériel d'entretien des lignes gagées est pris en compte à l'art. 9, al. 2, let. a.

2.7.13 Loi sur les CFF (LCFF)

Le nouvel art. 2, al. 3, crée la base permettant de soumettre entièrement la SA CFF à la loi sur les chemins de fer en ce qui concerne le financement et l'octroi de la concession.

L'art. 3, al. 3, deuxième phrase et l'al. 4, vont au-delà de l'article programmatique. Ils font partie du mandat de prestations. Ce dernier est dorénavant régi par la loi sur les chemins de fer.

L'art. 4 peut être abrogé, car les CFF seront assujettis entièrement à la loi sur les chemins de fer et obtiendront une concession d'infrastructure.

Art. 5: la loi sur le transport des voyageurs s'appliquera à toutes les entreprises de transport. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de la mentionner dans la loi sur les CFF.

A l'art. 8, on a biffé toutes les dispositions qui règlent la convention sur les prestations. Ces dispositions se trouvent désormais dans la LCdF. A l'inverse, la stratégie du propriétaire, énoncée par le Conseil fédéral, est établie comme pour La Poste et Swisscom. La stratégie du propriétaire n'est pas un instrument de pilotage en politique des transports, mais doit déterminer l'orientation stratégique de l'entreprise dans le cadre des prescriptions politiques. C'est pourquoi la compétence en matière de propriétaire est attribuée au Conseil fédéral et non au Parlement. Celui-ci exerce une fonction de gouvernance sur la convention sur les prestations (commande).

L'abrogation des art. 17 et 18 met la SA CFF à égalité avec les autres sociétés en ce qui concerne le budget et les comptes.

L'art. 19 et l'art. 20, al. 1, 2 et 4, peuvent disparaître, étant donné qu'à l'avenir, la loi sur les chemins de fer sera déterminante pour la présentation des comptes et le financement.

L'adaptation de l'art. 20, al. 3, est liée à la modification de la loi sur les finances de la Confédération (ch. 2.7.7).

L'art. 22 (droit applicable) dispose que seule la loi sur les CFF permettra encore des dérogations à la loi sur les chemins de fer, ce qui ne sera pas le cas des ordonnances.

2.7.14 Loi sur les installations de transport à câbles

Suite à une modification de la loi sur les chemins de fer (abrogation d'un article), il est nécessaire de créer une base juridique explicite dans la loi sur les installations de transport à câbles pour les activités du personnel impliquant la sécurité ainsi que pour le service indépendant d'enquête en cas d'accident.

2.7.15 Loi sur les entreprises de trolleybus

Conformément à la révision du droit de gage en matière ferroviaire, il faut aussi que le parc des véhicules des entreprises de trolleybus soit exclu de la réglementation sur les gages (art. 3, al. 2)

Les dispositions qui servaient à l'octroi de la concession peuvent aussi être biffées dans la loi sur les entreprises de trolleybus (RS 744.21). L'art. 4 comprendra un renvoi à la loi sur le transport de voyageurs, les art. 5, 6 et 8 sont abrogés.

De manière analogue aux autres lois, l'art. 7a crée une base juridique pour la perception d'une taxe de surveillance.

L'art. 11a comprenait un renvoi à la législation valable pour les chemins de fer secondaires. Etant donné qu'il n'existe plus de législation spécifique sur ces chemins de fer et que le terme même de chemins de fer secondaires est supprimé, un article fortement réduit peut renvoyer au droit ferroviaire lorsque cela est encore nécessaire.

Quant à l'incapacité au service, les dispositions générales et les dispositions pénales de la loi sur les chemins de fer sont applicables par analogie (art. 18, al. 2).

2.7.16 Loi sur la navigation intérieure (LNI)

Les dispositions figurant dans la loi sur les chemins de fer, valables aussi pour les entreprises de navigation concessionnaires, sont énumérées de manière exhaustive.

Les dispositions qui servaient à l'octroi de la concession peuvent être biffées dans la loi fédérale du 30 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI; RS 747.201). L'art. 7 renvoie à la loi sur le transport de voyageurs, l'art. 57 est abrogé. L'art. 41 contient désormais un renvoi au fait que la LTP est déterminante lorsqu'il s'agit de juger de l'incapacité au service des employés des entreprises de navigation concessionnaires.

Pour les entreprises de navigation au bénéfice d'une concession fédérale, les dispositions, notamment pénales, de la loi sur les chemins de fer s'appliquent par analogie en cas d'incapacité au service (art. 41, al. 3).

2.7.17 Loi sur la durée du travail (LDT)

2.7.17.1 Généralités

Les prescriptions sur la durée du travail ne feront l'objet ni d'une libéralisation ni d'un durcissement. Etant donné l'ouverture du marché dans le domaine ferroviaire, la libéralisation ne s'impose pas, car le risque de répercussions négatives sur la

sécurité et le danger de dumping social est considéré comme trop élevé. Aucune modification ne sera effectuée quant au fond. La loi en question sera simplement adaptée pour tenir compte des conséquences de la 1^{re} étape de la réforme des chemins de fer.

La rectification devenue nécessaire porte surtout sur l'adaptation du domaine de validité. Même les entreprises ferroviaires sans concession qui profitent de l'accès au réseau devront être soumises à la LDT. Cette mesure est nécessaire pour créer les mêmes conditions de concurrence entre les entreprises de transport et pour ne pas désavantager les entreprises concessionnaires.

2.7.17.2 Explications des diverses modifications

Art. 1 Entreprises

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer 1, La Poste et les Chemins de fer fédéraux ont aussi besoin d'une concession pour le transport des voyageurs. Cette disposition contredit le droit en vigueur jusqu'ici, puisque ces deux entreprises disposaient de par la loi d'une telle concession. La nouvelle formulation des let. b et c du premier alinéa exprime plus clairement le fait que ces deux entreprises font partie des entreprises ferroviaires et d'automobiles concessionnaires. La nouvelle formulation de l'al. 1, let. f, a pour effet que les courses soumises à la régie du transport des voyageurs entraînent l'assujettissement à la LDT de l'entreprise qui effectue les courses.

L'al. 1^{bis} tient compte du fait que la réforme des chemins de fer a transformé l'ancienne concession ferroviaire en une concession d'infrastructure et qu'une concession est devenue nécessaire pour les transports de voyageurs proprement dits. La nouvelle disposition exprime très clairement le fait que la LDT s'applique tant au gestionnaire de l'infrastructure concessionnaire qu'à l'entreprise de transport concessionnaire. D'autre part, il faut garantir que les entreprises de transport qui n'ont pas besoin de concession pour leur activité (transport irrégulier de voyageurs, trafic marchandises) tombent sous le coup des dispositions de la LDT. Peu importe qu'elles utilisent le droit d'accès au réseau, créé par la réforme des chemins de fer, ou qu'elles circulent sur le réseau uniquement sur la base d'un accord de partenariat avec le propriétaire de l'infrastructure. Ce qui est déterminant, c'est qu'elles prennent part à la concurrence sur le marché des transports publics. Dans ce contexte, les mêmes conditions du droit du travail doivent s'appliquer à toutes les entreprises qui sont en concurrence entre elles.

Art. 2 Travailleurs

Au al. 2, l'expression «courses soumises à concession» remplace l'expression «services publics de lignes». Cette formulation garantit que la LDT englobe toutes les formes du trafic concessionnaire et pas simplement une seule.

Les passages supprimés à l'al. 3 tiennent compte du fait que l'option de l'assujettissement des auxiliaires privés dans le domaine de la Poste ne concerne que les agences postales (personnes morales).

Art. 4, al. 1 Durée du travail

Les entreprises ont désormais la possibilité d'introduire le temps de travail à l'année. Jusqu'ici, cela n'était possible que si elles disposaient d'une convention collective de travail. Le temps de travail à l'année est un modèle de plus en plus répandu dans le monde du travail. Il prend mieux en compte les variations saisonnières dans les entreprises de transport que la durée du travail en moyenne de 28 jours et donne aux employés davantage de liberté dans l'organisation de leur temps de travail. Les dispositions sur la durée maximale du travail, les tours de service et de repos ainsi que le travail de nuit sont inchangées et conservent leur validité.

Art. 11 Conducteurs de véhicules

Comme avec la modification précédente de l'art. 2, il s'agit uniquement d'englober toutes les courses du trafic concessionnaire et non seulement celles du service public de ligne, et d'appliquer la réglementation du al. 2 à tous les conducteurs de véhicules à moteur qui sont employés sous une forme ou une autre dans le trafic concessionnaire.

Art. 16 Jeunes

L'article contient des prescriptions visant à protéger spécialement les jeunes. Jusqu'ici, la LDT a reproduit par analogie le libellé de la loi sur le travail. La présente modification sert uniquement à adapter le texte à la révision de la loi du 20 mars 1998 sur le travail. Comme ces dispositions ne visent pas principalement à garantir la sécurité des transports publics, mais la protection des jeunes gens, il n'y a pas de raison de ne pas utiliser directement les prescriptions de la loi sur la durée du travail (art. 29 à 32).

Art. 17 Autres groupes d'employés

Jusqu'ici la protection des femmes enceintes, des accouchées et des femmes qui allaitent leurs enfants a été réglementée par la loi sur le travail, qui a été révisée le 20 mars 1998. Ici aussi, les caractéristiques spécifiques des transports publics n'obligent pas d'édicter des dérogations distinctes, dérogeant partiellement à la loi sur le travail. C'est pourquoi on renverra, à l'avenir, aux dispositions ad hoc de cette loi (art. 35, 35a et 35b). Par ailleurs, le Conseil fédéral est habilité à exclure de certaines activités, pour des raisons sanitaires, l'emploi de femmes enceintes ou d'autres groupes de travailleurs ou à le subordonner à une autorisation spéciale.

2.7.18 Loi concernant l'Office national suisse du tourisme

Les CFF et La Poste étaient tenus d'œuvrer en faveur de l'Office national suisse du tourisme. Comme cette obligation n'est imposée à aucune autre ETC, il faut en exempter la SA CFF (art. 5). Mais cela ne signifie absolument pas que les transports publics doivent se retirer du marketing touristique. On se contente simplement d'établir l'égalité des droits entre les CFF et les autres ETC.

2.7.19 Loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent sale dans le secteur financier (LBA)

L'art. 24, al. 2, de la loi en question est adapté aux conditions actuelles. Son contenu reste tel que La Poste ainsi que les CFF en collaboration avec les autres entreprises de transport concessionnaires peuvent chacune gérer leur propre organisme d'autorégulation.

2.8 Arrêté fédéral sur la transformation du crédit de construction octroyé au BLS en prêt conditionnellement remboursable

Conformément à ce qui est exposé au ch. 1.2.1.1. et à la reformulation de l'art. 52, les ouvrages d'infrastructure doivent en principe être financés par des prêts sans intérêt, conditionnellement remboursables. Jusqu'ici, les prêts octroyés au BLS pour la doublement de la voie n'avaient pas été adaptés à cet objectif. Leur transformation exige un arrêté fédéral puisqu'ils avaient été octroyés de cette manière. Le nouvel arrêté prévoit que le crédit de construction (portant intérêt, remboursable) soit transformé en prêts sans intérêt, conditionnellement remboursables. Dans le cadre de la restructuration prévue de la SA BLS, il sera possible de transformer ces fonds en capital propre de la future filiale qui possèdera et exploitera l'infrastructure.

3 Conséquences

3.1 Sur la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Conséquences de la répartition entre le réseau de base et le réseau complémentaire

En se fondant sur le projet actuel de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (réseau de base selon le ch. 1.2.1.3) et sur les besoins d'indemnité et d'investissement connus à ce jour (compte tenu, pour les CFF, de la convention sur les prestations 03/06), l'OFT a estimé les conséquences financières des mesures proposées à l'aide d'un modèle. Il apparaît que la Confédération

- dépense actuellement chaque année 1,853 milliard de francs pour l'infrastructure ferroviaire,
- devrait, selon la nouvelle répartition des tâches, déboursier 1,841 milliard par année,
- d'où une baisse des dépenses fédérales de 12 millions par année.

Le délestage de la Confédération se traduit par la charge des cantons qui est décrite en détail au ch. 3.2.1, où se trouvent aussi des indications sur le modèle utilisé et les facteurs influençant le résultat.

Suivant l'évolution des facteurs d'influence, la charge fédérale peut, après deux ou trois ans, augmenter faiblement en cas de nouveau calcul. On peut cependant affirmer que la nouvelle répartition du réseau a pour effet que la neutralité budgétaire

peut, à 20 millions près, être assurée sans mesures supplémentaires. L'adaptation de la participation cantonale aux indemnisations y est incluse.

Conséquences d'autres mesures

Les conséquences résultant du nouveau financement du matériel roulant ne peuvent que difficilement être chiffrées à l'heure actuelle, mais elles apparaîtront progressivement lors de l'achat des nouveaux véhicules. L'allègement dont bénéficieront les cantons du fait qu'ils n'auront plus à octroyer d'aides à l'investissement pour l'achat de véhicules sera contrebalancé par l'augmentation des frais financiers résultant des indemnités en faveur des prestations de transport. Le nouveau régime de la police des chemins de fer ne conduit pas directement à des dépenses supplémentaires et à des augmentations de l'indemnité. Il convient toutefois de relever que le problème de la violence et du vandalisme pèse toujours plus lourd dans les comptes des entreprises, entraînant progressivement de plus grands besoins d'indemnité. Mais il est possible qu'avec une police des chemins de fer efficace ou avec d'autres améliorations de l'accueil et de la surveillance, l'augmentation des besoins financiers soit ralentie ou, dans le meilleur des cas, arrêtée.

La reprise des paquets ferroviaires 1 et 2 de l'UE entraîne des surcharges financières. Selon l'art. 36 du règlement de l'Agence ferroviaire européenne (AFE), les Etats tiers qui participent à l'Agence signent des conventions qui régissent notamment les contributions financières et le personnel. A ce jour, la Suisse n'a conduit aucune négociation à propos de sa participation à l'AFE. Le montant des contributions financières n'est donc pas encore connu, mais on peut s'attendre à un montant d'un demi-million de francs par année.

3.1.2 Conséquences sur le personnel

Comme l'OFT reprendra la surveillance sur les voies de raccordement, l'effectif du personnel doit légèrement être augmenté. Les nouveaux certificats et agréments de sécurité à délivrer nécessitent du personnel supplémentaire. En tenant compte des besoins supplémentaires résultant des prescriptions sur l'interopérabilité, il faut compter avec sept nouveaux postes.

L'OFT est tenu d'octroyer des autorisations d'exploiter dans une mesure beaucoup plus grande qu'auparavant. Il doit participer à l'échelon européen au développement des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) et des normes qui les concrétisent, cela tant dans le comité prévu à l'art. 21 des directives sur l'interopérabilité que dans les groupes qui élaborent les STI et les normes. Par la même occasion, l'OFT doit aussi veiller à ce que les prescriptions européennes pour les divers éléments du système ferroviaire soient compatibles avec les prescriptions suisses qui garderont leur importance, car elles continueront d'assurer la sécurité du système global. Dans chacun des sept domaines spécialisés, ce travail correspond en permanence à au moins 30 pour cent d'un poste, d'où un besoin de personnel supplémentaire équivalent à 210 pour-cent de poste.

Les directives sur l'interopérabilité contribueront à libéraliser le commerce des constituants d'interopérabilité et des sous-systèmes, étant donné qu'elles permettront la libre circulation des produits, sans qu'une autorité étatique soit intervenue 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 de deux postes supplémentaires à plein temps pour procéder à des vérifications par des contrôles ponctuels. Cela est notamment nécessaire pour chercher des indices concrets de la non-conformité de certains produits.

Ces énumérations ne tiennent pas compte d'un éventuel service étatique d'évaluation de la conformité, qui exigerait l'équivalent de quatre postes à temps complet.

3.1.3 Sur la neutralité budgétaire

Pour les conséquences sur la neutralité budgétaire, voir les ch. 3.1.1 et 3.2.1.

3.1.4 Autres conséquences

Les améliorations de l'organisation pourraient amener certains délestages pour la Confédération (cf. ch. 3.2.3). Le projet n'a pas d'effets sur l'appareil informatique de la Confédération ni sur les bâtiments.

3.2 Sur les cantons et les communes

3.2.1 Conséquences financières

Conséquences de la répartition entre réseau de base et réseau complémentaire

Les conséquences sur les cantons sont décrites en détail ci-après. Toutefois, ces répercussions sont actuellement encore très incertaines et doivent donc être prises en compte avec une certaine prudence. Si la proposition d'un grand réseau de base était mise en œuvre, les cantons subiraient une surcharge de 12 millions de francs.

Les éventuels délestages des cantons par rapport à certaines contributions à verser aux CFF ne sont pas encore pris en considération. A noter aussi que la conversion des dépenses d'investissement à fortes variations en des moyennes annuelles est entachée de grandes incertitudes. Certains montants des indemnités sont aussi soumis à de fortes variations. Cela signifie que le nouveau calcul fondé sur les chiffres de l'année suivante peut aboutir à des différences d'un à deux pour-cent. Ainsi, au lieu d'une faible surcharge, le premier calcul dans le cadre de la consultation a abouti à une baisse de la charge des cantons à raison de 7 millions de francs.

Le très faible écart par rapport à la neutralité budgétaire, qui correspond aux variations annuelles, permettrait de renoncer à des mesures de compensation. Toutefois, la répartition *entre* les cantons est très inégale. Cela résulte de l'évolution divergente du réseau ferroviaire suisse et de la charge des cantons, qui n'a pas suivi jusqu'ici des critères objectifs. Ainsi, il semble logique que le territoire du canton des Grisons, peu peuplé et desservi presque exclusivement par des chemins de fer privés subisse un allègement financier, alors que le territoire du canton de Bâle-Campagne, à forte densité démographique, bien desservi par les lignes CFF et qui est encore mis en valeur par des lignes de tramways cofinancées par la Confédération paie d'avantage à l'avenir. De même, les cantons bien desservis par les chemins de fer secondai-

res tels que l'Argovie, Vaud et le Jura, subiront une surcharge. Cela peut naturellement être considéré comme injuste. Par ailleurs, des chemins de fer secondaires comparables ont, après la Deuxième Guerre mondiale, été démantelés dans les cantons de Zurich, de Schaffhouse et du Tessin, raison pour laquelle ces cantons ont profité d'un délestage.

A titre de solution de rechange, on pourrait uniquement envisager une compensation par le biais de la NPF. On a examiné l'intégration a posteriori des répercussions financières de la réforme des chemins de fer dans la NPF, mais elle a été rejetée, parce que jugée trop complexe.

Autres conséquences

En ce qui concerne la police des chemins de fer et le financement du matériel roulant, nous vous renvoyons au ch. 3.1.1.

3.2.2 Conséquences sur le personnel

L'extension de la période de commande à deux ans décharge les cantons sur le plan administratif. A l'inverse, la légère augmentation des appels d'offres entraînera une surcharge. Comme la Confédération sera entièrement responsable du réseau de base, cela déléstera les cantons des travaux correspondants, mais ils assumeront une plus grande responsabilité dans le réseau complémentaire. Dans l'ensemble, on peut partir du principe que les diminutions et les augmentations se compenseront.

3.2.3 Autres conséquences

Du point de vue de l'organisation, les cantons (de même que la Confédération) bénéficieront d'un certain allègement, étant donné que les négociations sur les prestations d'infrastructure devront être conduites uniquement par la Confédération ou les cantons, mais non plus par la Confédération et les cantons agissant en commun. Cela étant, la participation directe des cantons sera certes réduite, mais ils pourront de toute manière faire valoir leurs requêtes lors des négociations sur l'offre du trafic régional. Par ailleurs, la Confédération est tenue de prendre dûment en considération leurs demandes lorsqu'elle détermine la stratégie du développement de l'infrastructure.

3.3 Conséquences sur l'économie nationale

3.3.1 Nécessité et possibilité d'intervenir pour l'Etat

Si les réglementations actuelles en matière de financement de l'infrastructure sont laissées en l'état, les objectifs de la réforme des chemins de fer – garantie d'un système ferroviaire attrayant et performant, amélioration de l'efficacité des transports publics et du rapport coûts-bénéfices et accès non-discriminatoire au réseau – ne pourront être atteints. Par ailleurs, la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons résulte de structures façonnées par l'histoire et ne correspond pas entièrement à l'intérêt majeur des lignes. Il en découle des doubles

emplois, source d'inefficacité. Les mesures à prendre sur la base du présent projet ressortent aussi clairement des interventions parlementaires.

Les modifications de lois concernant l'interopérabilité sont nécessaires pour que les directives ad hoc puissent être intégrées 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 Conséquences sur l'ensemble de l'économie

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 de base appropriée en prestations de trafic voyageurs en Suisse.

Grâce à la reprise des deux premiers paquets ferroviaires et des directives sur l'interopérabilité de l'UE, 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.

3.3.3 Conséquences sur divers groupes sociaux

Le projet touche surtout les chemins de fer. En résumé, on constate que la liberté d'entreprise, mais aussi la responsabilité des entreprises sera renforcée sur certains points. La répartition des rôles entre la Confédération et les entreprises, appliquée par la réforme des chemins de fer 1 depuis 1999, 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.

Pour les installations ferroviaires et les véhicules existants, l'introduction de nouveautés techniques, nécessaires en raison des directives sur l'interopérabilité, se fera progressivement dans le cadre des grands travaux de transformation et de renouvellement. S'agissant de l'infrastructure, ils s'étendront sur plusieurs décennies. Etant donné ces modalités, on peut supposer qu'il n'y aura pas de surcoûts considérables, étant donné que les nouvelles spécifications techniques qui ne sont pas encore disponibles dans le domaine du système ferroviaire conventionnel 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).

La mise en œuvre des directives fera baisser les coûts d'acquisition. En effet, la standardisation technique en Europe élargira le marché, ce qui permettra de fabriquer de plus grandes séries.

La compétitivité du rail par rapport à la route sera encore renforcée par le fait qu'un système ferroviaire européen standardisé sera créé à long terme. En effet, les trains pourront, alors, sans systèmes supplémentaires d'arrêt automatique et sans perte de

temps traverser les frontières sans qu'il soit nécessaire de changer de locomotives. La plus forte utilisation des lignes profitera aux gestionnaires d'infrastructure et aux chemins de fer qui offriront ce trafic.

Avantages pour les citoyens

La réforme des chemins de fer 2 touche non seulement les chemins de fer, mais aussi les citoyens. Ils profiteront vraisemblablement des améliorations de l'offre et d'une meilleure qualité, à condition que les pouvoirs publics soient disposés à maintenir les indemnités fournies jusqu'ici. A l'heure actuelle, on ne peut pas dire à qui ces améliorations profiteront en particulier.

Les modifications du financement du matériel roulant devraient rendre ce domaine plus attrayant pour les banques, puisqu'il s'agira d'un nouveau champ d'activité.

Les réglementations de l'interopérabilité sont importantes pour l'industrie ferroviaire

En dehors du champ d'application des directives (chemins de fer à voie étroite et chemins de fer à crémaillère), il ne faut pas s'attendre à ce que la reprise des directives ait des répercussions économiques. Diverses entreprises suisses se sont spécialisées dans ces domaines.

Dans le champ d'application précité, 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. 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 ou non les directives 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 de développement et de contrôle, qui se produiront de toute manière. 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 conduiront 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

Les experts qui ne veulent pas se contenter d'agir comme sous-traitants d'un service d'évaluation de la conformité devront s'organiser en de tels services s'ils entendent continuer à vérifier la sécurité et la conformité des sous-systèmes et des constituants d'interopérabilité. Pour les experts qui ne désirent pas s'organiser sous forme de

service d'évaluation de la conformité, le marché se rétrécira dans la mesure où les sous-systèmes et les constituants d'interopérabilité seront spécifiés par les STI.

3.3.4 Autres réglementations envisagées

Dans quelques domaines de la réforme des chemins de fer 2, on a envisagé des solutions de rechange pour les mesures proposées. Ces solutions sont traitées au ch. 1.3 dans la mesure où il est possible d'établir de telles réglementations. Cela étant, ces solutions de rechange ne sont pas examinées ici en détail.

La non-mise en œuvre des directives sur l'interopérabilité pourrait non seulement entraver l'accès des entreprises suisses en raison du fait que les constructeurs nécessiteraient, pour exporter leurs produits, des attestations de conformité délivrées par des services d'évaluation étrangers. Il y aurait aussi le risque de voir se bloquer les négociations sur la reprise des directives ferroviaires qui visent à libéraliser l'accès au marché européen, notamment pour les entreprises ferroviaires suisses.

3.3.5 Aspects de l'application

Les modifications qui se répercutent sur l'exécution des mesures, notamment le désenchevêtrement des tâches, ainsi que la séparation plus claire des compétences consécutive à l'introduction du réseau de base et du réseau complémentaire simplifieront l'application des réglementations. La plupart de celles-ci correspondent au cadre actuel. Seule la mise en place des conventions sur les prestations pour toutes les entreprises entraînera initialement des coûts plus élevés. Ceux-ci seront néanmoins compensés en partie par la suppression des conventions par objet. A long terme, les coûts seront plus faibles ou équivalents. De plus, cette mesure se justifie en raison de la plus forte orientation sur les objectifs et les améliorations de l'efficacité, ainsi que des plus grandes marges de manœuvre des entreprises de transport.

Les réglementations proposées ne sont pas limitées dans le temps.

3.4 Autres conséquences

3.4.1 Conséquences 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 directement une influence positive indirecte sur l'environnement et assurer ainsi le développement durable des transports.

3.4.2

Conséquences sur la politique de l'aménagement du territoire et la politique régionale

En même temps que la réforme des chemins de fer 2, l'OFT et l'Office fédéral du développement territorial élaborent le plan sectoriel des transports publics. Ce faisant, on tient compte des fortes interconnexions qui existent entre les transports et l'aménagement du territoire. Les transports publics sont axés, si possible, sur les exigences des plans sectoriels et des plans d'affectation. Par ailleurs, la desserte par les transports publics influe sur les conditions de localisation de la population et de l'économie. Les nouvelles structures du trafic ferroviaire, créées par la réforme des chemins de fer, fournissent les conditions indispensables pour assurer l'avenir du rail. Dans leur présente forme, elles n'influencent toutefois qu'indirectement l'évolution territoriale du pays. Lors de la mise en pratique de la politique des transports, la réforme des chemins de fer sera conforme aux principes reconnus d'une gestion durable de la mobilité et à l'évolution territoriale souhaitée pour le pays, conformément au rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse (FF 1996 II 526).

La réforme des chemins de fer 2 ne changera rien à l'offre de transport. Elle n'entraînera donc pas de répercussions sur des régions ou l'espace rural. Les modifications fondamentales se rapportent uniquement au financement de l'infrastructure. Les retombées financières sur la Confédération et les cantons sont présentées aux ch. 3.1 et 3.2.

Des craintes ont été émises à propos du développement du réseau complémentaire. Les cantons ne seraient ni disposés ni encore en mesure de conserver le niveau actuel des prestations. Ces craintes ne sont pas fondées. . Déjà auparavant, les cantons ont beaucoup fait pour les lignes qui appartiendront à l'avenir au réseau complémentaire. S'agissant des investissements, ils ont en règle générale couvert plus de la moitié des coûts. Il y a en outre de nombreux cas où ils ont même permis des investissements supplémentaires. Rappelons ici l'exemple du chemin de fer Aigle–Le Sépey–Les Diablerets, qui du point de vue de la Confédération devait être fermé, car un service de bus aurait suffi. Toutefois, le canton et les communes l'ont conservé et modernisé.

Le maintien de la neutralité budgétaire garantit en outre que les cantons pourront s'acquitter de cette tâche avec les mêmes dépenses et qu'ils ne seront pas confrontés à des surcoûts.

3.4.3

Autres domaines

Le projet n'a pas de répercussions directes sur les villes, les agglomérations et les régions de montagne.

4

Rapport avec la planification de la législature

Le projet est annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1051, 1082). Le message sur l'application des directives sur l'interopérabilité, annoncé dans le programme de législature (FF 2004 1083), est intégré dans le présent projet. Ce dernier sert aussi à appliquer sans à-coups le premier accord

bilatéral de 1999 et d'atteindre ainsi l'objectif 7 du programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1066).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Les modifications proposées correspondent toutes au cadre fixé par les art. 81, 84, 87 et 92 de la Constitution fédérale. Selon l'art. 87 Cst., la législation sur les chemins de fer est du ressort de la Confédération. En ce qui concerne les tâches de sécurité assurées par les entreprises de transport et la possibilité de confier le service de sécurité à une organisation privée dont les entreprises de transport possèdent la majorité des actions, il y a lieu de relever ce qui suit.

Selon l'art. 178 Cst., la loi peut confier des tâches administratives à des organisations et des personnes relevant du droit public ou privé. Les tâches de police ne sont pas exclues, a priori, de cette délégation des tâches. Il va de soi, cependant, que le monopole de la force dont dispose l'Etat pour maintenir la tranquillité et l'ordre ne peut être confié à des particuliers que dans une mesure mineure et uniquement pour remplir des tâches de sécurité spécifiques. Des limites étroites doivent être tracées lorsque que des particuliers sont appelés à prendre des mesures de contrainte. Les présentes propositions figurant dans le projet de loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport tiennent compte de cette exigence. Le droit d'exercer des contraintes directes est limité absolument aux cas où des particuliers sont habilités à le faire. Ainsi l'art. 170 de la loi bernoise du 15 mars 1995 sur la procédure pénale (LBPP 321.1) dispose que chacun est autorisé à arrêter et à remettre à la police toute personne qui commet un crime ou un délit ou qui s'enfuit immédiatement après. Par ailleurs, les entreprises de transport restent responsables de l'exécution régulière des tâches ainsi confiées à des tiers. De ce fait, la possibilité prévue de confier la police des transports à des organisations externes est compatible avec les exigences de la constitution.

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

En signant les accords bilatéraux sur les transports terrestres, la Suisse s'est engagée à adopter sa législation en conséquence. Le projet s'en tient tout à fait à cet objectif et essaie, dans la mesure du possible, de reprendre aussi les développements les plus récents (paquets ferroviaires 1 et 2 de l'UE).

Les dispositions sur l'interopérabilité doivent être considérées à la lumière de l'art. 33, al. 2, de l'accord conclu entre la Suisse et la CE¹⁰, en vertu duquel les parties contractantes se sont mises d'accord pour développer l'interopérabilité sur leurs réseaux. La reprise intégrale des directives 96/48/CE et 2001/16/CE dans le droit national sert à faire reconnaître sur le plan européen les prescriptions juridiques visées réciproquement.

¹⁰ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le trafic voyageurs et marchandises par rail et par route, RS 0.740.72.

5.3 Forme de l'acte normatif

Vu son caractère de norme générale et abstraite, l'acte normatif prend la forme de modifications de loi et d'une nouvelle loi.

5.4 Assujettissement au frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, Cst., les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qui occasionnent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs doivent être approuvés par la majorité des membres de chacun des deux Conseils.

Le projet lui-même ne crée pas de nouvelles obligations financières pour la Confédération. Le transport régional des voyageurs continuera d'être doté des fonds nécessaires sur la base des budgets annuels et des plafonds de dépenses spéciaux seront présentés au Parlement pour financer l'infrastructure. Le projet n'est donc pas soumis au frein des dépenses.

5.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions

Tant les conventions sur les prestations que les conventions sur l'offre sont des contrats sur les subventions tels qu'ils sont prévus par la loi sur les subventions.

Contenu de la concession d'infrastructure des CFF

La concession des CFF pour la construction et l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire porte le numéro 5000. Elle est valable jusqu'au 31 décembre 2020 (dispositions transitoires de la LCdF, al. 2). Elle comprend les lignes à voie normale suivantes:

Ligne	Système de courant
La Plaine (Frontière) – Genève Cornavin	1500 V =
Genève Aéroport – Genève Cornavin	15000 V 16,7 Hz
Genève Cornavin – La Praille	15000 V 16,7 Hz
Genève Cornavin/Vernier – La Praille (triangle des voies)	1500 V =
Genève Cornavin – Nyon – Lausanne	15000 V 16,7 Hz
Liaison Denges-Echandens – Bussigny	15000 V 16,7 Hz
Lausanne – Montreux – Martigny – Sion – Brigue	15000 V 16,7 Hz
Puidoux-Chexbres – Vevey (affermé par VCh)	15000 V 16,7 Hz
Brig – Frontière Suisse/Italie (– Iselle)	15000 V 16,7 Hz
St-Maurice – St-Gingolph	15000 V 16,7 Hz
Lausanne – Yverdon-les-Bains – Neuchâtel – Bienne	15000 V 16,7 Hz
(Cossonay –) Vallorbe	15000 V 16,7 Hz
Vallorbe – Frontière (– Frasnè)	25000 V 50 Hz
Le Day – Le Pont	15000 V 16,7 Hz
Auvernier – Les Verrières (Frontière)	15000 V 16,7 Hz
Neuchâtel – Chambrélieux – La Chaux-de-Fonds	15000 V 16,7 Hz
Lausanne – Palézieux – Fribourg – Bern	15000 V 16,7 Hz
Palézieux – Payerne – Morat – Chiètres – Lyss	15000 V 16,7 Hz
Buswil – Büren a.A.	15000 V 16,7 Hz
Yverdon-les-Bains – Payerne – Fribourg	15000 V 16,7 Hz
Frontière – Le Locle Col-des-Roches – Le Locle – St-Imier – Bienne	15000 V 16,7 Hz
Sonceboz-Sombeval – Tavannes – Moutier	15000 V 16,7 Hz
Bienne – Granges Sud – Soleure – Olten	15000 V 16,7 Hz
Liaison Soleure – Inkwil	15000 V 16,7 Hz
Moutier – Delémont – Laufon – Bâle CFF	15000 V 16,7 Hz
Delémont – Porrentruy – Boncourt (Frontière)	15000 V 16,7 Hz
Bienne – Lyss – Zollikofen	15000 V 16,7 Hz
Liaison Bienne Mett – Brugg BE	15000 V 16,7 Hz

Ligne	Système de courant
Berne – Zollikofen – Berthoud – Langenthal – Rothrist	15000 V 16,7 Hz
Berne – Thoune	15000 V 16,7 Hz
Liaison (Zollikofen/Grauholz –) Löchligut – Ostermundigen	15000 V 16,7 Hz
Gümligen – Langnau i.E. – Lucerne	15000 V 16,7 Hz
Berne Löchligut – Grauholz – Rothrist (NT)	15000 V 16,7 Hz
Rothrist – Aarburg-Oftringen – Olten	15000 V 16,7 Hz
Rothrist – Olten	15000 V 16,7 Hz
Liaison Rothrist (– Zofingue)	15000 V 16,7 Hz
Olten – Läufelfingen – Sissach	15000 V 16,7 Hz
Olten – Sissach – Liestal – Bâle CFF – Bâle St-Jean	15000 V 16,7 Hz
Bâle CFF – Bâle St-Jean	25000 V 50 Hz
Bâle CFF – / MuttENZ – Bâle gare badoise	15000 V 16,7 Hz
Contournement de Liestal	15000 V 16,7 Hz
Pratteln – Rheinfelden – Stein-Säckingen – Frick – Brugg AG	15000 V 16,7 Hz
Stein-Säckingen – Koblenz – Eglisau	15000 V 16,7 Hz
Koblenz – Frontière (– Waldshut)	15000 V 16,7 Hz
Aarburg-Oftringen – Zofingue – Lucerne	15000 V 16,7 Hz
Olten – Aarau – Brugg AG	15000 V 16,7 Hz
Verbindung (Hauenstein –) Olten (– Dulliken)	15000 V 16,7 Hz
Zofingen – Suhr – Lenzbourg	15000 V 16,7 Hz
Aarau – Suhr	15000 V 16,7 Hz
Rupperswil – Lenzburg – Heitersberg – Killwangen-Spreitenbach	15000 V 16,7 Hz
Lenzburg – Beinwil a.S. – Hochdorf – Emmenbrücke (profil d'espace libre réduit Lenzbourg – Beinwil am See)	15000 V 16,7 Hz
Liaison Lenzbourg– Hendschiken	15000 V 16,7 Hz
Brugg AG – Othmarsingen – Hendschiken – Wohlen AG – Muri AG – Rotkreuz	15000 V 16,7 Hz
Brugg AG – Baden – Wettingen – Killwangen-Spreitenbach	15000 V 16,7 Hz
Wettingen – Mellingen	15000 V 16,7 Hz
Turgi – Koblenz	15000 V 16,7 Hz
Killwangen-Spreitenbach – Zurich	15000 V 16,7 Hz
Wettingen – Regensdorf – Zurich Oerlikon	15000 V 16,7 Hz
Zurich et Zurich Altstetten – Zurich Oerlikon (Käferberg)	15000 V 16,7 Hz
Zurich Altstetten – Affoltern a.A. – Zoug	15000 V 16,7 Hz

Ligne	Système de courant
Zurich – Zurich Oerlikon – Glattbrugg – Bülach – Eglisau – Schaffhouse (sans lignes sur territoire allemand)	15000 V 16,7 Hz
Oberglatt – Niederweningen	15000 V 16,7 Hz
Zurich Oerlikon – Zurich Aéroport – Bassersdorf	15000 V 16,7 Hz
Zurich Oerlikon – Kloten – Bassersdorf	15000 V 16,7 Hz
Bassersdorf – Effretikon	15000 V 16,7 Hz
Zurich Oerlikon – Wallisellen – Effretikon – Winterthur	15000 V 16,7 Hz
Wallisellen – Dübendorf – Uster – Wetzikon – Rapperswil SG	15000 V 16,7 Hz
Effretikon – Wetzikon	15000 V 16,7 Hz
Wetzikon – Hinwil – Bäretswil	15000 V 16,7 Hz
Winterthur – Bülach	15000 V 16,7 Hz
Winterthur – Neuhausen	15000 V 16,7 Hz
Winterthur – Etzwilen	15000 V 16,7 Hz
Winterthur – Bauma – Rüti ZH	15000 V 16,7 Hz
Winterthur – Frauenfeld – Weinfelden – Romanshorn	15000 V 16,7 Hz
Liaison Amriswil – Egnach	15000 V 16,7 Hz
Romanshorn – Rorschach	15000 V 16,7 Hz
Winterthur – Wil SG – St. Gall	15000 V 16,7 Hz
Romanshorn – Kreuzlingen – Schaffhouse	15000 V 16,7 Hz
Liaison Kreuzlingen Hafen – Frontière (– Constance)	15000 V 16,7 Hz
Kreuzlingen – Frontière (– Constance)	15000 V 16,7 Hz
Wil SG – Lichtensteig – Wattwil	15000 V 16,7 Hz
Wattwil – Ebnat-Kappel (affermée à SOB)	15000 V 16,7 Hz
Wattwil – Uznach – Rapperswil SG	15000 V 16,7 Hz
Gossau SG – Bischofszell – Sulgen	15000 V 16,7 Hz
St. Gallen – Rorschach – St. Margrethen – Buchs SG – Sargans	15000 V 16,7 Hz
Liaison Sargans – Trübbach	15000 V 16,7 Hz
Sargans – Coire	15000 V 16,7 Hz
Zurich – Meilen – Rapperswil SG	15000 V 16,7 Hz
Zurich Stadelhofen – Stettbach – Dübendorf et Effretikon	15000 V 16,7 Hz
Zurich – Thalwil – Pfäffikon SZ – Ziegelbrücke – Sargans	15000 V 16,7 Hz
Uznach – Ziegelbrücke	15000 V 16,7 Hz
Ziegelbrücke – Linthal	15000 V 16,7 Hz
Thalwil – Zug – Arth-Goldau	15000 V 16,7 Hz
Zurich – Nidelbad – Thalwil/Baar (Zimmerberg)	15000 V 16,7 Hz

Ligne	Système de courant
Liaison Zurich Wiedikon – Zurich Altstetten	15000 V 16,7 Hz
Rotkreuz – Immensee – Arth-Goldau	15000 V 16,7 Hz
Immensee – Küssnacht am Rigi – Lucerne	15000 V 16,7 Hz
Lucerne – Rotkreuz – Zoug	15000 V 16,7 Hz
Arth-Goldau – Erstfeld – Göschenen – Airolo – Biasca – Bellinzona – Lugano – Chiasso	15000 V 16,7 Hz
Erstfeld – Biasca (ligne de base du Gothard)	15000 V 16,7 Hz
Giubiasco – Locarno	15000 V 16,7 Hz
Cadenazzo – Ranzo-S.Abbondio – Frontière	15000 V 16,7 Hz
Ligne de base du Ceneri	15000 V 16,7 Hz
Taverne-Torricella – Lugano Vedeggio	15000 V 16,7 Hz
Gares de triade avec accès	15000 V 16,7 Hz
– Bâle	
– Bienne	
– Buchs SG	
– Chiasso avec accès par Balerna	
– Lausanne Triage avec accès par Bussigny	
– Limmattal avec accès par Dietikon, Killwangen-Spreitenbach, Würenlos	
– Olten	
– Rotkreuz	

Message sur la réforme des chemins de fer 2

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	05.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.04.2005
Date	
Data	
Seite	2269-2402
Page	
Pagina	
Ref. No	10 138 512

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.
I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.