

ad 05.028

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

du 20 octobre 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

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

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

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

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

20 octobre 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Table des matières

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

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

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

Abréviations et définitions

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

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

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

Message

1 **Grandes lignes du projet**

1.1 **Introduction**

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

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

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

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

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

1 RS 742.101

2 FF 1997 I 853

3 FF 2007 2517

1.1.2 Contexte de la politique des transports

Les transports publics, un atout de positionnement pour la Suisse

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

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

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

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

Le trafic ferroviaire a encore un potentiel d'amélioration

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

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

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

Le peuple soutient le développement des transports publics

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

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

⁵ RS 101

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ RS 0.740.72

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

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

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

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

1.2 Objectifs du projet

Rendre le système ferroviaire attrayant et performant en augmentant son efficacité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.4.1 Situation initiale

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

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

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

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

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

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

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

1.3.4.2 Solutions étudiées

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

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

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

1.3.4.3 Nouvelle réglementation proposée

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.4.4 Motivation et évaluation de la solution proposée

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

1.3.4.5 Harmonisation des tâches et des finances

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 23l Traitement des données

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

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

Art. 32a

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

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

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

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

Section 12a Commission d'arbitrage

Art. 40a Organisation

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

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

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

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

Art. 41 Conduite en état d'incapacité de conduire

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

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

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

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

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

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

Art. 41b (nouveau) Dispositions pénales complémentaires

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

⁶² RS 941.20

⁶³ RS 941.210

3 Répercussions

3.1 Sur la Confédération

3.1.1 Répercussions financières

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

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

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

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

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

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

Financement des services de protection

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

3.1.2 Répercussions sur le personnel

Organisme étatique d'évaluation de la conformité

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