

12.000

Conditions d'admission des entreprises de transport par route et dispositions pénales en droit des transports; modification de la loi sur les entreprises de transport par route et d'autres actes normatifs

Rapport explicatif en vue de la procédure de consultation

du ...

Table des matières

1 Grandes lignes du projet	4
1.1 Situation initiale	4
1.2 Nouveaux règlements européens	4
1.2.1 Accès à la profession, règlement (CE) n° 1071/2009	5
1.2.2 Accès au marché du transport de marchandises, règlement (CE) n° 1072/2009	6
1.2.3 Transport international de voyageurs, règlement (CE) n° 1073/2009	6
1.3 Principales modifications des règlements UE	6
1.3.1 Extension du régime de licence	6
1.3.2 Réglementation du cabotage	7
1.3.3 Registre électronique	7
1.3.3.1 Partie publique	7
1.3.3.2 Echange de données entre les Etats membres	8
1.3.4 Gestionnaire des transports	8
1.3.5 Sanctions	8
1.3.6 Adaptations complémentaires	9
2 Commentaires sur les différents articles	10
3 Conséquences	19
3.1 Conséquences financières et sur l'état du personnel	19
3.2 Conséquences macroéconomiques	19
4 Aspects juridiques	20
4.1 Constitutionnalité	20
4.2 Compatibilité avec les obligations internationales	20
Texte de loi (projet)	99

Mise en consultation d'un projet de modification de la loi sur les entreprises de transport par route et de la loi sur le transport de voyageurs

1 **Grandes lignes du projet**

1.1 **Situation initiale**

Toute entreprise qui souhaite transporter des personnes ou des marchandises par la route doit être au bénéfice d'une autorisation d'admission (ou licence). Les conditions d'octroi d'une telle autorisation (honorabilité, capacités financière et professionnelle) sont vérifiées sur la base de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur les entreprises de transport par route (LEnTR)¹.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (accord sur les transports terrestres, ATT)², la Suisse applique, lors de l'admission d'entreprises de transport par route et lors de l'octroi d'autorisations d'effectuer des courses internationales par bus de ligne, des dispositions légales équivalentes à celles des Etats membres de l'Union européenne (UE).

1.2 **Nouveaux règlements européens**

Dans l'UE, différentes réglementations régissent le marché intérieur des transports par route, ce qui requiert notamment des dispositions communes relatives à l'admission en tant qu'entreprise de transport de marchandises ou de voyageurs. Ces règles communes contribuent à augmenter les qualifications professionnelles des entreprises, à rationaliser le marché, à améliorer la qualité des prestations de service et ce, dans l'intérêt des entreprises, de leurs clients, de toute l'économie et au profit d'une meilleure sécurité du trafic routier.

Sur la base de l'ATT, en particulier de ses annexes 1, 4 et 7, dans le contexte de l'admission d'entreprises de transport par route et de l'octroi d'autorisations d'effectuer des courses internationales par bus de ligne, la Suisse applique des dispositions légales équivalentes à celles des Etats de l'UE. La promulgation de nouvelles dispositions ou la révision de dispositions dans l'UE est importante pour la Suisse en ce sens que des prescriptions divergentes peuvent entraver l'accès au marché. A ce jour, l'application des dispositions a montré que les nouveaux règlements de l'UE contiennent des améliorations et des clarifications dont la Suisse peut également profiter. Afin de consolider l'intégration de la Suisse dans le marché européen des transports par route, le Conseil fédéral propose donc, par la présente révision de lois, de transposer dans le droit national les nouvelles dispositions relatives à l'admission en tant qu'entreprise de transport par route.

¹ RS 744.10

² RS 0.740.72

Les dispositions de l'UE ont été résumées et complétées dans les actes normatifs suivants:

- Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil³
- Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route (nouvelle version)⁴
- Règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006⁵
- Décision 2009/992/UE de la Commission du 17 décembre 2009 concernant les exigences minimales relatives aux données qui doivent figurer dans le registre électronique national des entreprises de transport routier⁶
- Règlement (UE) n° 1213/2010 de la Commission du 16 décembre 2010 établissant des règles communes concernant l'interconnexion des registres électroniques nationaux relatifs aux entreprises de transport routier.⁷

Les règlements (CE) n° 1071/2009, n° 1072/2009 et n° 1073/2009 sont en vigueur dans l'UE depuis le 4 décembre 2011, à l'exception des principes généraux et des prescriptions relatives au cabotage (en vigueur depuis le 14 mai 2010) et de la modification du règlement (CE) n° 561/2006 (en vigueur depuis le 4 juin 2010). Les dispositions relatives aux registres électroniques et leur interconnexion entreront en vigueur le 31 décembre 2012.

Le Conseil fédéral propose l'adaptation des dispositions pénales de la LEnTR ainsi que dans le domaine des chemins de fer, des transports à câbles et du transport de voyageurs, afin d'obtenir une meilleure convergence des dispositions pénales du secteur des transports publics.

1.2.1 Accès à la profession, règlement (CE) n° 1071/2009

Les conditions minimales de l'accès à la profession de transporteur par route sont fixées dans la directive 96/26/CE du Conseil, du 29 avril 1996, concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de transporteur de voyageurs par route ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres. Toutefois, les Etats membres de l'UE ont appliqué cette directive de manière hétérogène. Les différences de mise en œuvre ont plusieurs effets négatifs, notamment une distorsion de la concurrence, un manque de transparence du marché

³ JO L 300 du 14.11.2009, p. 51.

⁴ JO L 300 du 14.11.2009, p. 72.

⁵ JO L 300 du 14.11.2009, p. 88.

⁶ JO L 339 du 22.12.2009, p. 36.

⁷ JO L 335 du 18.12.2010, p. 21.

et des degrés de contrôle différents, sans oublier le risque que les entreprises dont les collaborateurs ont une faible capacité professionnelle négligent ou appliquent moins strictement les prescriptions de sécurité du trafic routier et de protection sociale, ce qui peut nuire à l'image de toute la branche.

L'UE, en tant que législateur, a donc jugé nécessaire de moderniser les dispositions légales régissant d'accès à la profession de transporteur par route afin qu'elles soient appliquées de manière plus uniforme et plus efficace ; lesdites dispositions ont aussi été édictées au niveau du règlement.⁸

1.2.2 Accès au marché du transport de marchandises, règlement (CE) n° 1072/2009

Les réglementations de l'accès au marché ont subi des modifications en des points essentiels et ont été réunies en un seul règlement par souci de clarté et de simplification. Il en résulte l'abrogation des règlements (CEE) n° 881/92 et n° 3118/93 ainsi que de la directive 2006/94/CE.

Désormais, aux termes de l'art. 1, paragraphe 5 de ce nouveau règlement, seuls les véhicules dont le **poids total est inférieur à 3,5 t** sont exemptés du régime de la licence.

1.2.3 Transport international de voyageurs, règlement (CE) n° 1073/2009

Pour créer une politique de transport collective, il faut, entre autres, établir des règles communes pour le transport international de voyageurs par route et fixer les conditions d'admission des entreprises de transport au sein de l'Etat membre dans lequel elles sont sises. Ici aussi, le souci de clarté et de simplicité a induit la refonte des anciennes prescriptions en un seul règlement⁹. Les règlements (CEE) n° 684/92 et n° 12/98 ont logiquement été abrogés.

1.3 Principales modifications des règlements UE

1.3.1 Extension du régime de licence

Jusqu'ici, le transport routier de marchandises par des véhicules de 3,5 à 6 t ne requerrait pas de licence communautaire. Désormais dans l'UE, seuls les véhicules dont le poids total, remorque comprise, ne dépasse pas 3,5 t sont exemptés de ce régime. L'obligation de détenir une licence a donc été étendue aux catégories de véhicules de 3,5 à 6 t.

En Suisse, conformément à l'annexe 4 de l'ATT, la licence est obligatoire pour les transports par véhicules de plus de 6 t (poids total) ou 3,5 t (charge utile), mais le sujet n'est pas traité plus en détail au niveau de la loi. Le présent projet propose

⁸ Considérants (1-4) du règlement (CE) n° 1071/2009.

⁹ Considérant 2 du règlement (CE) n° 1073/2009.

d'adapter les dispositions relatives à la licence à celles de l'UE, c.-à-d. d'étendre leur champ d'application. La définition ad hoc est inscrite dans la LEnTR.

1.3.2 Réglementation du cabotage

Le règlement (CE) n° 1072/2009 régit désormais le cabotage de manière uniforme dans toute l'UE. Une entreprise de fret routier au bénéfice d'une licence UE est autorisée à effectuer jusqu'à trois opérations de cabotage avec le même véhicule après que celui-ci a effectué un transport international entre un Etat membre ou un Etat tiers et l'Etat membre d'accueil. Ces opérations de cabotage doivent toutefois être effectuées dans les sept jours qui suivent le déchargement des marchandises importées dans l'Etat membre d'accueil.

Le règlement (CE) n° 1073/2009 devrait aussi permettre le cabotage en transport de voyageurs: ainsi une entreprise qui n'a pas son siège dans l'Etat membre d'accueil doit pouvoir effectuer des opérations de cabotage à la suite d'une course internationale en service de ligne.

Conformément à l'art. 14 ATT, les transports entre deux points situés sur le territoire d'un Etat membre de l'UE et effectués par un véhicule immatriculé en Suisse, ainsi que les transports entre deux points situés sur le territoire de la Suisse et effectués par un véhicule immatriculé dans un Etat membre de l'UE, ne sont pas autorisés.

Par conséquent, le présent projet **ne propose pas** de reprendre la libéralisation du cabotage. La Suisse et l'UE sont toutes deux d'avis qu'il faut conserver la réglementation inscrite dans l'ATT.

1.3.3 Registre électronique

Le règlement (CE) n° 1071/2009 concerne essentiellement l'introduction d'un registre électronique des entreprises de transport que l'autorité compétente a admises à la profession. Aux termes de l'art. 16 du règlement (CE) n° 1071/2009, le registre en question s'articule en deux parties.

1.3.3.1 Partie publique

Une partie du registre doit être publique et contenir les informations suivantes:

- Nom et siège de l'entreprise
- Type d'autorisation d'admission
- Nom du gestionnaire de transport
- Nombre de véhicules

En Suisse, l'Office fédéral des transports (OFT) a déjà mis en place sur Internet un registre public des détenteurs de licences. Il indique, en sus du nom et de l'adresse de l'entreprise, le type d'autorisation (transport de voyageurs ou de marchandises) et

la durée de validité de la licence. Il ne contient par contre aucune donnée sur le nombre de véhicules ni sur le nom des gestionnaires des transports.

1.3.3.2 Echange de données entre les Etats membres

L'autre partie du registre électronique recense le nombre et le type d'infractions graves qui ont entraîné un jugement ou des sanctions au cours des deux dernières années; elle contient également les noms des personnes qui ont été déclarées inaptes à la fonction de gestionnaire des transports. Grâce à ces données, les autorités chargées d'octroyer ou de révoquer des autorisations d'admission peuvent mieux juger si une entreprise satisfait ou non aux exigences de fiabilité.

Le Conseil fédéral peut compléter la liste des infractions graves énumérées à l'annexe IV du règlement (CE) n° 1071/2009. Il devra notamment préciser quelles infractions aux prescriptions visées à l'art. 5, al. 1, let. b, LEnTR sont considérées comme des infractions graves.

Conformément au droit en vigueur, l'OFT informe les autorités compétentes à l'étranger lorsqu'une infraction aux prescriptions suisses sur le transport de voyageurs et de marchandises commise par une entreprise de transport étrangère peut entraîner le retrait de la licence (art. 7 de l'ordonnance sur la licence d'entreprise de transport de voyageurs et de marchandises par route [OTVM]; art. 12, annexe 7, ATT).

1.3.4 Gestionnaires des transports

Les dispositions en vigueur en Suisse ne contiennent pas explicitement le terme de gestionnaire des transports. Cependant, lorsqu'une demande vient d'une personne morale, il faut qu'une personne physique faisant partie de la direction de l'entreprise ou qui dirige les activités de transport remplisse les conditions de fiabilité et de capacité professionnelle.

Il est donc proposé d'introduire et de définir la notion de gestionnaire des transports au niveau de la loi; simultanément, il en résulte pour les entreprises de transport par route une réglementation plus claire en ce qui concerne l'attestation de la capacité professionnelle.

1.3.5 Sanctions

Les sanctions sont formulées dans les trois règlements précités (art. 22 du règlement (CE) n° 1071/2009, art. 16 du règlement (CE) n° 1072/2009 et art. 27 du règlement (CE) n° 1073/2009). Les Etats membres sont invités à définir les règles relatives aux sanctions applicables aux violations des dispositions des règlements et à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer leur mise en œuvre. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives; elles comprennent notamment la suspension de l'autorisation d'exercer la profession de transporteur par route, le retrait de cette autorisation et une déclaration d'inaptitude des gestionnaires de transport.

Il en résulte donc une révision et une adaptation partielles des dispositions pénales suisses.

Le présent projet propose d'adapter, en sus des dispositions pénales de la LEnTR, celles du domaine des chemins de fer, des transports à câbles et du transport de voyageurs, afin d'obtenir une meilleure convergence des dispositions pénales du secteur des transports publics.

1.3.6 Adaptations complémentaires

Les règlements européens relatifs au paquet routier contiennent différentes dispositions inscrites en Suisse au niveau de l'ordonnance (OTVM¹⁰ et ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs¹¹); celles-ci devraient être adaptées une fois les lois édictées. Il s'agira notamment de mettre à jour les renvois aux dispositions UE actuelles; s'agissant de la concurrence en trafic international par bus de ligne, les nouvelles dispositions entraînent la libéralisation de la situation actuelle.

L'art. 18a de la loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles (LlCa)¹² en vigueur renvoie aux dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)¹³ en ce qui concerne l'exercice d'activités déterminantes pour la sécurité. Comme cette réglementation n'est pas suffisante pour satisfaire au principe de la légalité des délits et des peines, les dispositions en question doivent être concrétisées dans la LlCa même.

Ordonnance du 23 novembre 1983 sur les chemins de fer (OCF)¹⁴ et ordonnance du 21 décembre 2006 sur les installations à câbles (OICa)¹⁵

Le Conseil fédéral définira au niveau de l'ordonnance quelles infractions au devoir de diligence, à l'obligation d'annoncer ou à l'obligation de collaborer doivent être sanctionnées sur plainte comme des contraventions.

Il faudra intégrer un nouvel art. 80a à l'OCF qui prévoit des sanctions pour les infractions au devoir de diligence (art. 10 OCF), à l'obligation d'annoncer (par ex. conformément à l'art. 14a LCdF) ou à l'obligation de collaborer.

L'art. 69 OICa sera complété par la référence à l'art. 18 LlCa (devoir de diligence).

¹⁰ RS 744.103

¹¹ RS 745.11

¹² RS 743.01

¹³ RS 742.101

¹⁴ RS 742.141.1

¹⁵ RS 743.011

Ordonnance du 6 octobre 1986 concernant l'exécution de l'Accord relatif aux services occasionnels internationaux de voyageurs par route effectués par autocars ou par autobus (ASOR)¹⁶

Selon le droit en vigueur, l'art. 8 ASOR prévoit uniquement une amende de 500 francs au plus pour quiconque omet de se munir d'une feuille de route ou falsifie une feuille de route ou un carnet. Le Conseil fédéral propose de porter l'amende à la somme habituelle de 10 000 francs en supprimant l'expression «de 500 francs au plus». Par ailleurs, il envisage d'abroger la punissabilité de la falsification de documents afin que l'art. 251 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937¹⁷ (faux dans les titres) soit applicable. En effet, une falsification (délibérée) revêt un degré d'illicéité bien plus important que l'omission par négligence de remplir une feuille de route ou de s'en munir.

Ordonnance du 10 novembre 2004 réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales¹⁸

L'abrogation de l'art. 88a, al. 2, LCdF entraîne des adaptations (complément de l'art. 3).

2 Commentaires sur les différents articles

Loi sur les entreprises de transport par route (LEnTR)

Art. 2, let. b

Une entreprise qui achemine des marchandises à titre professionnel reste considérée comme une entreprise de transport par route. La modification a lieu en ce qui concerne le poids des véhicules à partir duquel une autorisation d'admission est requise. Désormais, les camions, semi-remorques ou combinaisons de véhicules dont le poids total inscrit dans le permis de circulation dépasse 3,5 t sont soumis au régime de la licence. Cette réglementation garantit l'égalité de traitement de toutes les entreprises de transport routier professionnel.

Art. 2, let. d

Il est proposé d'introduire le terme de gestionnaire des transports en Suisse. Dans ce but, une disposition similaire à celle de l'art. 4, paragraphe 1 du règlement (CE) n° 1071/2009 est intégrée à la LEnTR. S'agissant des personnes physiques, la version

¹⁶ RS 741.618

¹⁷ RS 311.0

¹⁸ RS 312.3

en vigueur de l'art. 4, al. 2, LEnTR satisfait déjà aux conditions exigées dans le règlement (CE) n° 1071/2009.

Art. 3, al. 4

L'art. 3, al. 4 investit le Conseil fédéral de la compétence de prévoir des dérogations à l'obligation d'obtenir une autorisation d'admission. Il s'agit notamment de régler au niveau de l'ordonnance les transports qui en sont déjà exemptés à l'heure actuelle, tels que les transports pour compte propre, les acheminements postaux dans le cadre d'un service public de ravitaillement, les transports de médicaments et d'appareils médicaux (annexe 4 ATT).

Art. 4, al. 1 à 4

Quiconque demande une autorisation d'admission doit attester que les critères de fiabilité, de capacité financière et de capacité professionnelle sont remplis (al. 1, let. a à c). Une entreprise nomme en outre une personne responsable (gestionnaire des transports) qui satisfait aux exigences visées à l'art. 4, al. 1, let. a et c, LEnTR et qui agit en tant que gestionnaire des transports pour le compte de ladite entreprise.

Cette personne est soit engagée, soit mandatée par l'entreprise et elle en possède des parts financières. Elle doit aussi être domiciliée en Suisse. Un contrat écrit conclu entre l'entreprise et la personne nommée règle en détail les tâches que celle-ci doit réaliser effectivement et durablement ainsi que ses responsabilités en tant que gestionnaire des transports. Lesdites tâches comprennent notamment la gestion de la maintenance des véhicules, la vérification des contrats et des documents de transport, la tenue des comptes, l'attribution des cargaisons ou des services aux conducteurs et aux véhicules et l'examen des procédures sécuritaires. La personne mandatée en tant que gestionnaire des transports est autorisée à diriger les activités de quatre entreprises au plus avec un parc d'au maximum 50 véhicules en tout. Le Conseil fédéral sera compétent pour décider de la réduction de ces chiffres maximaux si un besoin de réglementation s'avère dans la pratique. La personne mandatée s'acquitte des tâches fixées dans le contrat exclusivement dans l'intérêt de l'entreprise et elle assume ses responsabilités indépendamment d'autres entreprises.

Par rapport à la situation actuelle, cette réglementation est un allègement pour les entreprises de transport par route, car elles peuvent ainsi prouver leur capacité professionnelle sans qu'un membre de l'entreprise remplisse obligatoirement cette condition. Cette disposition facilite les travaux administratifs lors du traitement des demandes, puisque la fonction de gestionnaire des transports sera clairement documentée.

Art. 7, al. 5

Conformément au droit en vigueur, les personnes qui ont au moins cinq années d'expérience dans une position dirigeante d'une entreprise de transport par route peuvent passer un examen simplifié. Or la pratique a montré que ces cas sont rares et qu'il est en outre difficile de définir, en fonction de l'expérience professionnelle, les thèmes pour lesquels l'examen peut être simplifié.

Etant donné que l'art. 8 du règlement (CE) n° 1071/2009 ne prévoit plus la possibilité de simplifier les examens, il y a lieu d'abroger l'alinéa en question.

Art. 8, al. 1^{bis}

Aux termes de l'art. 12 du règlement (CE) n° 1071/2009, les autorités compétentes vérifient que les entreprises qu'elles ont autorisées à exercer la profession de transporteur par route **continuent** de satisfaire aux exigences prévues à l'art. 3 dudit règlement. À cette fin, les États membres procèdent à des contrôles ciblant les entreprises qui sont classées comme présentant un risque accru.

Le présent projet propose d'appliquer en Suisse la même procédure de retrait de licences que dans l'UE. Si l'OFT suppose qu'une entreprise ne remplit plus les conditions d'admission, il en informe l'entreprise dans un premier temps. Celle-ci peut alors effacer les doutes en présentant les documents attestant que les conditions visées à l'art. 4 LEnTR sont remplies.

Si l'OFT constate qu'une des conditions d'admission n'est plus remplie, l'entreprise de transport par route a la possibilité de rétablir l'état conforme aux prescriptions.

L'al. 1^{bis} reprend les mêmes délais que ceux applicables dans l'UE conformément à l'art. 13, al. 1 du règlement (CE) n° 1071/2009.

Art. 9 Registre

Le contenu l'art. 9 en vigueur est supprimé. Le délai de remplacement d'un gestionnaire des transports en cas de décès est désormais fixé à l'art. 8, al. 1^{bis} et correspond simultanément aux délais fixés à l'art. 13 du règlement (CE) n° 1071/2009.

Conformément à l'art. 3, al. 4, LEnTR, l'OFT tient un registre public des détenteurs de licences. Cet alinéa est supprimé et la disposition intégrée désormais à l'art. 9. Le futur registre contiendra des données sur les entreprises de transport par route, c.-à-d. qu'il indiquera les détenteurs des licences, le type de licence (transport de voyageurs ou de marchandises), les noms des gestionnaires de transport et le nombre de véhicules.

Art. 9a Registre des infractions graves et des personnes inaptes

Aux termes de l'art. 9a, l'OFT tient un registre électronique des infractions graves qui ont entraîné une condamnation de l'entreprise de transport par route ou des sanctions contre celle-ci au cours des deux dernières années ainsi que des personnes déclarées inaptes en tant que gestionnaires des transports.

Il faudra définir au niveau de l'ordonnance ce que l'on entend par «infraction grave». A l'heure actuelle, il s'agit des infractions énumérées à l'annexe IV du règlement (CE) n° 1071/2009. Le Conseil fédéral pourra compléter cette liste si la Commission décide d'une extension en vertu de l'art. 6, paragraphe 2, let. b du

règlement (CE) n° 1071/2009 ou s'il estime qu'elle doit être complétée pour d'autres motifs. Ce sont notamment les infractions du type visé à l'art. 5, al. 1, LEnTR qui entrent en ligne de compte.

Ces données ont pour but de fournir aux autorités les informations nécessaires lors de leurs décisions sur l'octroi ou le retrait de l'admission à la profession de transporteur par route et sur l'évaluation de la fiabilité des gestionnaires des transports.

Conformément à l'al. 2, les autorités compétentes des Etats membres de l'UE ont accès aux informations sur appel, c.-à-d. qu'elles peuvent les consulter automatiquement.

Art. 11

Le montant maximal d'une amende pour réalisation de transports routiers sans autorisation passe de 10 000 à 100 000 francs. Cette hausse vise un effet dissuasif et empêche qu'une entreprise s'accommode délibérément d'une amende (*al. 1, let. a*).

Par ailleurs, la menace de sanction est étendue aux violations des autorisations octroyées. Ces infractions sont commises relativement souvent et ne sont pas suffisamment sanctionnées par le droit en vigueur (*al. 1, let. b*).

La violation d'une décision reste également punissable (*al. 1, let. c*).

Les infractions commises par négligence sont également sanctionnées par une amende plus élevée, mais l'amende maximale ne s'élève qu'à la moitié d'une amende pour une infraction commise volontairement, soit à 50 000 francs (*al. 2*).

Les modifications sont en accord avec les modifications prévues de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs¹⁹ (art. 57, al. 1, let. c et al. 2, let. a; voir commentaires ci-après).

Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)

Art. 57

La 2^e étape de la réforme des chemins de fer 2, adoptée par le Parlement le 16 mars 2012, induit également l'adaptation des dispositions pénales de la LTV (art. 57). Une autre adaptation est prévue dans le cadre du présent projet. Celle-ci vise à harmoniser les dispositions pénales de différentes lois régissant les transports publics, d'une part, et à aboutir à un système de sanction en cascade qui soit échelonné de manière aussi logique que possible, de l'autre.

De même qu'à l'art. 11, al. 1, let. a à c, LEnTR, le montant maximal de l'amende est augmenté à 100 000 francs afin de mieux dissuader les entreprises de commettre des

¹⁹ RS 745.1

infractions telles que des courses sans concession ou sans autorisation (*al. 1, let. a à c*).

Lorsqu'une telle infraction est commise par négligence, l'amende maximale est limitée à 50 000 francs (*al. 2*), puisque le degré d'illicéité est plus faible.

L'amende maximale est de 10 000 francs pour les infractions à une disposition d'exécution dont la violation est déclarée punissable par le Conseil fédéral. Il s'agit en l'occurrence d'infractions d'importance mineure, voir à ce sujet les commentaires ad art. 63, al. 1.

Les contraventions définies à l'*al. 4* entraînent la même sanction (amende de 10 000 francs au plus): dans la version de la LTV conformément à la 2^e étape de la réforme des chemins de fer 2, ces infractions sont définies à l'art. 57, al. 2, let. b, c et e; le présent projet en fait l'al. 4, let. a à c.

En revanche, sont abrogées la punissabilité de l'utilisation illicite d'une salle d'attente et de l'acte de souiller, intentionnellement ou par négligence, des installations ou des véhicules. Il n'incombe pas à la LTV de sanctionner ces actions, puisque les entreprises, conformément à l'art. 22, al. 1, peuvent prévoir des suppléments en cas d'infraction à leurs prescriptions d'utilisation et qu'une sanction de droit civil est suffisante. L'accès aux salles d'attentes peut également être réglementé par le droit d'utilisation des locaux (droit du maître de maison). Les gares peuvent par ailleurs faire l'objet de mises à ban conformément aux art. 258 ss du Code de procédure civile du 19 décembre 2008²⁰ si les conditions ad hoc sont remplies.

Art. 58

L'art. 58 ne subit pas de modification matérielle par rapport au texte de la 2^e phase de la réforme des chemins de fer 2; il ne s'agit que d'une adaptation d'ordre rédactionnel de l'al. 2 (c.-à-d. qu'il est formulé de manière similaire à l'al. 1 et de manière non sexiste).

Art. 60

La répartition des compétences entre l'OFT et les cantons est adaptée conformément aux commentaires relatifs à l'art. 57. Les contraventions conformément aux al. 1 et 2 dudit article relèvent de la compétence de l'OFT, car elles présupposent des connaissances spécifiques considérables. Les autres infractions relèvent de la compétence des cantons.

Art. 61

La poursuite pénale d'entreprises avec siège à l'étranger est extrêmement onéreuse et n'est pas du tout proportionnée par rapport au résultat. Les entreprises étrangères qui connaissent cet état de fait ont dès lors moins de scrupules à risquer d'enfreindre le droit, à l'instar des automobilistes qui stationnent de manière illicite ou qui commettent des excès de vitesse à l'étranger. Il en résulte une inégalité de traitement gênante par rapport aux entreprises qui ont leur siège en Suisse.

²⁰ RS 272

On a examiné la solution d'une responsabilité solidaire pour les transports effectués entre la Suisse et les Etats tiers (c.-à-d. non membres de l'UE), lorsqu'un partenariat est prescrit entre une entreprise dudit Etat et une entreprise suisse. Or ce qui semble habituel et judicieux en droit civil devient problématique en droit pénal international. C'est pourquoi on a renoncé à une réglementation de ce type.

En revanche, le dépôt du montant de l'amende tel qu'il figure dans différentes lois cantonales constitue un moyen probant pour garantir que les entreprises étrangères satisfassent, elles aussi, aux exigences de l'Etat de droit suisse. Le nouvel *al. 4* prévoit donc expressément cette possibilité. Par «course», on entend également la poursuite du voyage. Ainsi, la disposition régit les véhicules contrôlés avant le début de leur trajet, mais aussi les véhicules contrôlés en cours de route.

Les mesures – plus poussées – relatives à la saisie et fondées sur le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 et la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif²¹ vont dans le même sens. L'*al. 5* établit expressément que ces mesures restent applicables aussi aux autocars etc. pour autant que les conditions requises soient remplies.

L'*al. 4* en vigueur devient l'*al. 6*.

Art. 63

Conformément à l'art. 57, al. 3, est puni quiconque enfreint des dispositions d'exécution dont la violation a été déclarée punissable par le Conseil fédéral. Cette disposition de l'*al. 1* est complétée par une clause de délégation explicite. Celle-ci garantit une base légale formelle suffisante pour la poursuite des actions déclarées punissables également dans l'ordonnance.

Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer

Art. 14a

L'adaptation de cet article est également due à l'harmonisation du droit des transports publics: à l'instar de la LICa (voir commentaires ad hoc), la LCdF doit prévoir des sanctions en cas de manquement à certaines obligations (obligation d'annoncer, obligation de collaborer et devoir de diligence), toutefois sous forme d'infractions poursuivies sur plainte (voir commentaires ad art. 86, al. 2, let. b). Le devoir de diligence est déjà réglementé de manière suffisante à l'art. 17, al. 4, mais l'art. 14a doit être adapté et précisé. L'*al. 1* porte donc sur l'obligation d'annoncer, tandis que l'*al. 2* décrit les obligations des entreprises quant à la collaboration.

Art. 86

Jusqu'ici, conformément à l'art. 86a, let. d en vigueur, la contravention à une décision rendue en vertu de la loi ou de ses dispositions d'exécution et faisant état des dispositions pénales de l'article en question constituait un délit; elle est

²¹ RS 313.0

désormais traitée comme une contravention, ce qui concorde avec la réglementation de l'art. 57, al. 1, LTV.

La pénétration non autorisée dans une zone d'exploitation ferroviaire est désormais une infraction poursuivie sur plainte (*al. 2, let. a*). Seuls les actes commis volontairement sont punissables.

Les manquements à l'obligation d'annoncer, à l'obligation de collaborer ou au devoir de diligence sont également des contraventions punissables (*al. 2, let. b*). A ce jour, seul l'art. 14a LCdF était cité expressément. La nouvelle réglementation correspond désormais à celle des art. 24 et 25 LICa, laquelle fait également l'objet d'adaptations dans le cadre du présent projet. Contrairement aux actes visés à l'al. 2, let. a, les actes visés à la let. b sont également punissables lorsqu'ils sont commis par négligence. Les manquements au devoir de diligence, à l'obligation d'annoncer et à l'obligation de collaborer ne doivent pas être sanctionnés dans tous les cas. C'est pourquoi ils sont considérés comme des infractions poursuivies sur plainte afin de garantir l'intérêt public d'une sécurité maximale dans les transports publics. Ainsi, par exemple, quiconque annonce un incident n'a pas à craindre dans tous les cas une poursuite pénale pour un éventuel manquement au devoir de diligence. Il y a donc lieu d'abroger la let. g de l'art. 86a.

L'*al. 3* correspond à l'art. 63, al. 1, LTV (voir commentaires).

Art. 86a

Avec la 2^e phase de la réforme des chemins de fer 2, adoptée par le Parlement le 16 mars 2012, les dispositions pénales de la LCdF différencient les actes commis intentionnellement de ceux commis par négligence (*al. 1 et 2*). Le présent projet poursuit l'harmonisation des dispositions pénales, bien qu'une uniformisation totale ne soit pas réalisable, entre autres pour des raisons objectives.

Ainsi le fait d'exploiter un chemin de fer sans autorisation ou sans respecter les dispositions de celle-ci reste un délit (*al. 1*), tandis que le transport de voyageurs sans concession ou sans autorisation (ou le non-respect des dispositions de celles-ci) est uniquement considéré comme une contravention (art. 57, al. 1 et 2, LTV), alors que les actes semblent comparables au premier abord. La différenciation se justifie par le fait que la mise en danger de l'ordre public et de la sécurité est plus importante et plus directe dans le premier cas que dans le transport de voyageurs.

La menace de sanction conformément à la *let. e* n'est plus nécessaire car elle figure désormais à l'art. 86, al. 3 (infraction aux dispositions d'exécution dont la violation est déclarée punissable par le Conseil fédéral).

La menace de sanction indiquée à la *let. g* en vigueur, qui ne se référait qu'à l'art. 14, revêt désormais une forme plus générale à l'art. 86, al. 3. La *let. g* peut donc être abrogée.

Art. 87b (nouveau)

L'abrogation de la *let. e* de l'art. 86a pour des motifs objectifs (voir commentaire ad hoc) priverait de base légale les dispositions pénales de l'ordonnance du 4 novembre

2009 sur les activités déterminantes pour la sécurité dans le domaine ferroviaire²² (art. 40). La disposition en question doit donc être intégrée dans la LCdF et adaptée sur le plan rédactionnel si nécessaire. Il est ainsi tenu compte de la nécessité de sanctionner les délits autant que possible dans les lois formelles. Il y aura lieu d'adapter l'ordonnance précitée et de raccourcir son art. 40.

Art. 88

Les adaptations de lois réalisées jusqu'ici ont donné lieu à des dispositions parallèles entre l'art. 88, let. a, LCdF et l'art. 59 LTV. Le renvoi de l'art. 88, let. a, LCdF aux art. 6 à 8 LTV n'est pas nécessaire et peut être supprimé, c.-à-d. que l'on peut simplifier toute la disposition (un seul alinéa, sans énumération).

Art. 88a, al. 2

La communication des jugements cantonaux et des décisions de non-lieu est régie par l'ordonnance du 10 novembre 2004 réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales. La disposition de la LCdF peut donc être supprimée. Il faudra adapter l'ordonnance.

Loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles

Art. 18a, let. c

La 2^e phase de la réforme des chemins de fer 2 adapte et améliore la disposition en vigueur (droit applicable). Cependant, le nouveau renvoi à l'applicabilité «par analogie» de la LCdF quant aux dispositions pénales n'est pas satisfaisant du point de vue légal. C'est pourquoi, afin de créer une base légale formelle claire, les dispositions pénales pertinentes sont reprises de la LCdF et intégrées dans la LICa (voir commentaires ad art. 24a ss et 25b ss).

La let. c de l'art. 18a peut donc être abrogée.

Art. 24a à 24e

Le simple renvoi aux art. 81 à 85 et 87 à 88a LCdF est remplacé dans la LICa par une nouvelle section sur les activités impliquant la sécurité. Pour les commentaires, voir le message complémentaire sur la réforme des chemins de fer²³.

Art. 25

La disposition pénale en vigueur de la LICa (art. 25) s'est avérée trop peu nuancée. Elle présente aussi des différences non compréhensibles par rapport à la LCdF et à la LTV. Il y a donc lieu d'adapter cette disposition et de la séparer en deux parties.

²² RS 742.141.2

²³ FF 2007 2517

Désormais, on fait une distinction entre les délits (art. 25) et les contraventions (art. 25a).

De même que dans la LCdF, l'uniformisation totale des différentes dispositions pénales n'est pas non plus possible ici. Les différences par rapport à la LTV sont expliquées au commentaire sur l'art. 86a LCdF.

Les let. a à c en vigueur sont abrogées (voir commentaire ad art. 25a).

Art. 25a

Les états de faits considérés comme des délits dans le droit en vigueur (art. 25, al. 1, let. d) sont désormais qualifiés de contraventions. Il s'agit d'infractions que le Conseil fédéral, dans l'exercice de sa compétence conformément au nouvel art. 26, al. 2, déclare punissables (*al. 1, let. a*).

De même, les infractions aux décisions rendues et faisant état d'une menace de sanction (art. 25, al. 1, let. e en vigueur) ne sont plus considérées comme des délits, mais comme des contraventions (*al. 1, let. b*).

Il y a donc lieu d'abroger les let. d et e de l'art. 25, al. 1.

Actuellement, les manquements au devoir de diligence, à l'obligation d'annoncer ou à l'obligation de collaborer sont poursuivies d'office en tant que contraventions dans le domaine des installations à câbles, mais pas dans celui des chemins de fer ni du transport de voyageurs soumis à concession. Cette inégalité de traitement de faits équivalents pour différents moyens de transport n'est pas justifiée.

Par ailleurs, la menace de sanction dans le domaine des transports à câbles entraîne un désavantage: les manquements au devoir de diligence risquent de ne pas être déclarés, d'où un manque d'information de l'OFT. Or ce dernier a besoin de ces informations pour identifier les éventuelles lacunes et prendre des mesures en vue de l'amélioration de la sécurité. Il faut donc que les infractions au devoir de diligence qui sont déclarées n'entraînent pas impérativement de poursuite pénale, mais uniquement lorsqu'une faute grave justifie un intérêt prépondérant à lancer une poursuite pénale. C'est pourquoi il faut laisser le Conseil fédéral définir les contraventions qui doivent être poursuivies sur plainte (lorsque l'intérêt public est prépondérant). La nouvelle réglementation (*al. 2*) tient compte de ces conclusions. La let. c de l'art. 25, al. 1 est abrogée.

Il faudra inscrire une disposition similaire pour le domaine des chemins de fer (dans l'OCF).

Art. 25b à 25d

Ces dispositions pénales correspondent aux art. 87, 87a et 88 de la LCdF. Voir à ce sujet les commentaires dans le message complémentaire sur la réforme des chemins de fer 2.

Art. 25e

Contrairement aux dispositions de la LTV, la poursuite pénale relève de la compétence uniforme et exclusive des cantons.

Art. 26, al. 2

Cette disposition correspond à l'art. 63, al. 1, LTV (voir commentaire ad hoc) et à l'art. 86, al. 3, LCdF.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et sur l'état du personnel

L'extension du régime de la licence aux camions de plus de 3,5 tonnes (poids total) entraîne un surcroît de travail en ce qui concerne l'octroi des autorisations d'admission.

La banque de données du registre public actuel, gérée par l'OFT, doit être adaptée en vue des informations supplémentaires. Le faible volume de travail qui en résulte (mise à jour des registres et liaisons en ligne) peut être absorbé à l'interne par l'OFT. L'introduction d'un registre électronique (partie non publique) et notamment l'échange électronique de données avec les Etats membres de l'UE entraîneront des frais supplémentaires en matière de personnel et de matériel. Etant donné qu'il faut d'abord créer la banque de données dans l'UE et que les Etats membres de l'UE n'ont pas encore pu se prononcer sur les différentes applications informatiques, les charges de biens et services à l'OFT ne sont pas encore chiffrables avec exactitude. Il faut tabler sur une limite supérieure de 1 million de francs, et envisager la création d'un poste durant la mise en place des applications informatiques. Il sera possible de déterminer et de présenter dans quelle mesure le besoin de fonds pourra être absorbé à l'interne au DÉTEC / à l'OFT lorsque les indications de coûts seront consolidées dans le cadre de l'élaboration de la loi.

3.2 Conséquences macroéconomiques

La mise en œuvre de conditions de concurrence correctes requiert des règles communes d'admission à la profession de transporteur par route. Celles-ci contribuent à de meilleures qualifications professionnelles, à la rationalisation du marché, à l'amélioration qualitative des prestations de service et ce, dans l'intérêt des entreprises de transport, de leurs clientèle comme de toute l'économie, et elles contribuent aussi à une sécurité accrue dans le trafic routier. L'extension du régime de la licence aux véhicules de la catégorie de poids total de 3,5 à 6 tonnes garantit la compétitivité entre les prestataires. Cependant, une partie des véhicules de cette catégorie de poids est utilisée exclusivement dans le trafic pour compte propre; or ces transports ne sont pas soumis au régime de la licence. Toutes les entreprises qui effectuent des transports à titre professionnel sont concurrentes et doivent par conséquent remplir les mêmes conditions d'admission.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

Dans le présent projet, les réglementations de la LEnTR relatives aux entreprises de transport par route se fondent sur l'art. 95, al. 1, de la Constitution fédérale tandis que les autres dispositions se fondent sur l'art. 87 de la Constitution fédérale.

4.2 Compatibilité avec les obligations internationales

En signant l'ATT, la Suisse s'est engagée à appliquer des prescriptions équivalentes à celles de l'UE en ce qui concerne l'admission des entreprises suisses qui effectuent des transports routiers de marchandises à titre professionnel. Toutefois, l'ATT ne contient aucune prescription selon laquelle il faut y transposer de nouveaux actes normatifs ou les modifications du droit communautaire mentionné dans l'annexe de l'ATT. Malgré tout, il est dans l'intérêt de la Suisse, notamment dans le domaine de l'accès au marché, de conserver l'équivalence des conditions-cadre juridiques. Sans la prise en compte des adaptations juridiques du «paquet routier», les différences entre les dispositions légales de la Suisse et de l'UE empêcheraient l'application correcte de l'ATT. Le but du présent projet est par conséquent d'adapter les réglementations suisses à celles de l'UE.