

00.000

Projet à mettre en consultation sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI)

Rapport explicatif de procédure de consultation

du ...

Condensé

L'organisation de l'infrastructure ferroviaire en Suisse ne répond pas suffisamment aux exigences actuelles. C'est pourquoi il faut la moderniser dans divers domaines. De nouvelles réglementations accroîtront la transparence et diminueront le risque de discrimination sur le réseau ferré.

Contexte

Aujourd'hui, les entreprises ferroviaires suisses sont organisées le plus souvent en « chemins de fer intégrés ». L'infrastructure est séparée des transports sur les plans comptable et de l'organisation, mais reste sous la responsabilité générale des entreprises ferroviaires. Cet état de fait recèle un certain risque de discrimination. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé en octobre 2010 un «Groupe d'experts Organisation de l'infrastructure ferroviaire » d'analyser le système ferroviaire. Le groupe d'experts devait montrer comment la Suisse peut réduire le risque de discrimination sur le réseau ferroviaire tout en conservant la qualité de ce dernier.

Le groupe d'experts a publié ses propositions en mai 2013. Par la suite, une audition des milieux intéressés a eu lieu, après quoi le Conseil fédéral s'est penché sur les propositions. En mai 2014, il a chargé le DETEC d'élaborer un projet à mettre en consultation sur la future organisation de l'infrastructure ferroviaire. Les propositions de ce projet sont fondées dans une large mesure sur les recommandations du groupe d'experts.

Contenu du projet

Le Conseil fédéral a reconnu que l'organisation du système ferroviaire suisse recèle un risque de discrimination. Mais il ne veut l'éliminer ni par la séparation complète de l'infrastructure et des transports ni par des structures de groupe d'entreprises; il estime que ce n'est pas nécessaire dans l'environnement concurrentiel actuel et que cela aurait des suites négatives pour le système ferroviaire suisse. Il préconise plutôt de réduire les risques de discrimination grâce aux mesures suivantes:

Service indépendant d'attribution des sillons

Les trois plus grands exploitants du réseau suisse à voie normale – CFF, BLS et SOB – ont externalisé en 2006 leur attribution des sillons sous forme d'un service indépendant collectif: Sillon Suisse SA, dont ces trois entreprises ferroviaires et l'Union des transports publics (UTP) possèdent chacune 25 % du capital-action. Sillon Suisse SA a pour tâches principales la planification des sillons, leur attribution et la résolution de conflits d'attribution. Il doit devenir un établissement fédéral indépendant. Ses droits et ses obligations seront accrus, ce qui renforcera sa position et réduira le risque de discrimination.

Législation sur la maîtrise de système

Dans un système ferroviaire suisse diversifié, chaque entreprise ne peut pas développer à elle seule un nouveau système. C'est pourquoi la « maîtrise de système » est

nécessaire: une entreprise peut accomplir des tâches générales d'exploitation ou de développement de l'infrastructure, ou des activités de transport. La maîtrise de système existe déjà aujourd'hui, mais les droits et les obligations de ces gestionnaires de système n'étaient régis qu'isolément jusqu'ici, ce qui recèle un risque de discrimination. Des contrats de gestion de système accroîtront la transparence. En même temps, la procédure et les instances de recours seront définies.

Droits de participation des entreprises ferroviaires

Afin de réduire le risque de discrimination, toutes les entreprises ferroviaires ont un droit de participation à la planification à court et à moyen terme des investissements et des horaires. De plus, les gestionnaires d'infrastructure sont tenus de publier périodiquement leurs plans d'investissement et de tenir compte des intérêts des entreprises ferroviaires. Si l'une d'entre elles estime que son droit de participation est lésé, elle peut faire appel à la Commission d'arbitrage.

Compétences accrues du régulateur

Aujourd'hui déjà, la « Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer » peut enquêter d'office. Par analogie à d'autres régulateurs, elle est rebaptisée RailCom. Sa position est renforcée par de nouvelles tâches et compétences. Elle est investie d'une fonction centrale d'autorité de recours en matière de maîtrise de système et de droits de participation des entreprises ferroviaires. Une nouvelle base légale lui permet d'acquérir les données dont elle a besoin pour surveiller le marché.

Renforcer les droits des passagers

L'UE garantit aux voyageurs ferroviaires davantage de droits que la Suisse en matière d'obligation d'informer, de responsabilité civile, de retards ou de correspondances manquées. Ces réglementations doivent être harmonisées. La Suisse a l'intention d'adapter ses lois aux standards internationaux et de renforcer les droits des passagers du transport ferroviaire et des autocars internationaux.

Dans l'ensemble, le présent projet perfectionnera adéquatement le système ferroviaire suisse. Il contribuera à en améliorer l'organisation à long terme grâce à plus de transparence et à moins de risque de discrimination. De plus, les adaptations proposées assurent une meilleure compatibilité avec le droit UE.

Table des matières

Condensé	10
1 Grandes lignes du projet	10
1.1 Point de la situation	10
1.2 Objectifs du projet	10
1.3 Éléments du projet	11
1.3.1 Service d’attribution des sillons	11
1.3.1.1 Situation initiale	11
1.3.1.2 La nouvelle réglementation proposée pour le service d’attribution des sillons	13
1.3.1.2.1 Sillon Suisse SA devient un établissement fédéral	14
1.3.1.2.2 Mandat légal contraignant	15
1.3.1.2.3 Service d’attribution des sillons et établissement de l’horaire	17
1.3.1.2.4 Service d’attribution des sillons et développement du réseau	18
1.3.1.2.5 Registre de l’infrastructure et plans d’investissement	19
1.3.1.2.6 Financement du service d’attribution des sillons	20
1.3.1.3 Motivation et appréciation de la solution retenue	20
1.3.1.4 Harmonisation des tâches et des finances	21
1.3.2 Maîtrise de système	21
1.3.2.1 Situation initiale	21
1.3.2.2 Adaptation de la réglementation	22
1.3.2.2.1 Réglementation légale complète	22
1.3.2.2.2 Réglementation contractuelle et gouvernance	22
1.3.2.2.3 Gouvernance et autorité de recours	23
1.3.2.2.4 Financement	23
1.3.2.3 Motivation et appréciation de la solution retenue	24
1.3.2.4 Harmonisation des tâches et des finances	24
1.3.3 Droits de participation de l’infrastructure ferroviaire	24
1.3.3.1 Contexte	24
1.3.3.2 Nouvelle réglementation proposée	26
1.3.3.3 Motivation et appréciation des propositions	26
1.3.3.4 Mise en œuvre du droit d’information et de participation	27
1.3.3.5 Harmonisation des tâches et des finances	28
1.3.4 Renforcement de la Commission d’arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF)	28
1.3.4.1 Rappel des faits	28
1.3.4.2 Nouvelle réglementation proposée	29
1.3.4.2.1 Rattachement et changement de nom de la CACF	29
1.3.4.2.2 Renforcement de RailCom par de nouvelles tâches	29
1.3.4.2.3 Mise à disposition des ressources nécessaires	31
1.3.4.3 Motivation et appréciation de la solution retenue	31
1.3.4.4 Harmonisation des tâches et des finances	31

1.3.5	Extension des droits des passagers	32
1.3.5.1	Introduction	32
1.3.5.2	Nouvelle réglementation proposée	33
1.3.5.3	Motivation de l'adaptation et autres solutions étudiées	36
1.3.5.4	Mise en œuvre des droits des passagers au niveau de l'ordonnance	37
1.3.5.5	Harmonisation des tâches et des finances	37
1.3.6	Autres adaptations de lois	37
1.3.6.1	Taxe de surveillance	39
1.3.6.2	Transparence	40
1.3.6.3	Financement des investissements dans les installations de transport à câbles	40
1.3.6.4	Règles de financement pour les projets de construction dans les gares de correspondance	41
1.4	Variantes étudiées et rejetées	41
1.5	Comparaison avec le droit européen	42
1.5.1	Principes de compatibilité UE	42
1.5.2	Premier paquet ferroviaire UE et « Recast »	43
1.5.3	Deuxième et troisième paquet ferroviaire UE, droits des passagers du transport international par autocar	45
1.5.4	Bilan compatibilité UE	46
1.6	Classement d'interventions parlementaires	46
2	Commentaire des dispositions	47
2.1	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées	47
2.2	Loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer	47
2.3	Loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire	64
2.4	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement ferroviaires	64
2.5	Loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux	65
2.6	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes	65
2.7	Loi du 29 mars 1950 sur les entreprises de trolleybus	66
2.8	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs	67
2.9	Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure	71
3	Conséquences	71
3.1	Conséquences pour la Confédération	71
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes	72
3.3	Conséquences économiques	72
3.4	Conséquences sociales	73
3.5	Conséquences sur l'environnement	73
3.6	Autres conséquences	73
4	Relation avec le programme de la législature	73
5	Aspects juridiques	74

5.1 Constitutionnalité et légalité	74
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales	74
5.3 Forme de l'acte à adopter	75
5.4 Frein aux dépenses	75
5.5 Conformité à la loi sur les subventions	75
5.6 Délégation de compétences législatives	75
5.7 Conformité à la législation sur la protection des données	76
Liste des abréviations	76

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ATT	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), RS 0.740.72
BLS	BLS Chemin de fer du Loetschberg SA
CACF	Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (désormais RailCom)
CIV	Appendice A à la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980 - Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs
COMCO	Commission de la concurrence
COTIF	Convention relative aux transports internationaux ferroviaires, RS 0.742.403.12
CP	Convention sur les prestations
Cst.	Constitution fédérale, RS 101
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EOBI	Groupe d'experts Organisation de l'infrastructure ferroviaire
ETCS	<i>European Train Control System</i>
ETF	Entreprise de transport ferroviaire
FAIF	Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
GI	Gestionnaire d'infrastructure
GSM-R	Global System for Mobile Communications - Railways
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
LA	Loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation, RS 748.0
LCart	Loi du 6 octobre 1995 sur les cartels, RS 251
LCdF	Loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer, RS 742.141
LCR	Loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière, RS 741.01
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération, RS 611.0
LFIF	Loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire, RS 742.140
LHand	Loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés, RS 151.3

LICa	Loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes, RS 743.01
LNI	Loi du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure, RS 747.201
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération, RS 172.220.1
LRCF	Loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité, RS 170.32
LTM	Loi du 19 décembre 2008 sur le transport de marchandises par des entreprises de chemin de fer, de transport à câbles ou de navigation, RS 742.41
LTrans	Loi du 17 décembre 2004 sur la transparence, RS 152.3
LTV	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs, RS 745.1
OARF	Ordonnance du 25 novembre 1988 sur l'accès au réseau ferroviaire, RS 742.122
OBI	Organisation de l'infrastructure ferroviaire
OCF	Ordonnance du 23 novembre 1983 sur les chemins de fer, RS 742.141.1
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFT	Office fédéral des transports
OHand	Ordonnance du 19 novembre 2003 sur l'égalité pour les personnes handicapées, RS 151.31
OITRV	Ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs, RS 745.16
OTHand	Ordonnance du 12 novembre 2003 sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics, RS 151.34
OTV	Ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs, RS 745.11
PA	Loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, RS 172.021
PRODES	Programme de développement stratégique
PLUR	Plans d'utilisation du réseau
Refonte	Directive 2012/34/UE
RhB	Chemin de fer rhétique
SAS	Service d'attribution des sillons
SOB	Schweizerische Südostbahn
STUR	Stratégie d'utilisation du réseau
TP	Transports publics
TRV	Transport régional de voyageurs
UTP	Union des transports publics

ZBMS

Contrôle de la marche des trains des chemins de fer à voie métrique
et à voie spéciale

Rapport de procédure de consultation

1 Grandes lignes du projet

1.1 Point de la situation

Aujourd'hui, les entreprises ferroviaires en Suisse sont presque toutes organisées en chemins de fer « intégrés ». Les secteurs de l'infrastructure sont certes séparés des transports et des autres secteurs sur les plans comptable et de l'organisation, mais restent inclus dans les entreprises ferroviaires et soumis à l'influence de leurs directions de consortium.

Depuis plus de 20 ans, l'UE œuvre à encourager la concurrence dans le secteur ferroviaire et à organiser l'accès non discriminatoire à l'infrastructure des chemins de fer. Dans ce contexte, elle a promulgué plusieurs directives et règlements sous forme de « paquets ferroviaires ». Ces actes ont des conséquences sur la Suisse par le biais de l'ATT, notamment en matière d'accès au réseau international. La révision de la LCdF en 1996 et les réformes des chemins de fer ont constitué une réorganisation progressive du système en place pour le rapprocher des réglementations de l'UE.

En octobre 2010, le chef du DETEC a chargé un groupe d'experts EOBI d'analyser le système ferroviaire suisse. Le groupe d'experts devait montrer comment préparer le système ferroviaire aux futurs développements et garantir un emploi efficace des ressources tout en conservant un haut niveau de qualité.

En mai 2013, le groupe d'experts a publié ses propositions (cf. ch. 1.4); par la suite, une audition des milieux intéressés a eu lieu, après quoi le Conseil fédéral s'est penché sur les propositions et a conclu que ni une séparation de l'infrastructure et de l'exploitation ni une structure de groupe d'entreprises ne s'imposaient dans l'environnement concurrentiel actuel et dans le paysage ferroviaire établi en Suisse. Mais il a reconnu qu'il y avait des mesures à prendre, puisque les entreprises ferroviaires franchissent de plus en plus les limites de réseaux et les frontières nationales en transport de voyageurs et de marchandises. Pour éviter les distorsions de concurrence et les coûts supplémentaires, il faut des règles du jeu claires entre ETF et GI.

Le Conseil fédéral a chargé le DETEC le 28 mai 2014 d'élaborer un projet à mettre en consultation sur la future organisation de l'infrastructure ferroviaire OBI en Suisse. Les propositions du présent projet sont fondées dans une large mesure sur les recommandations d'EOBI.

1.2 Objectifs du projet

Un perfectionnement de l'organisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'un début de perfectionnement du domaine des transports devraient avant tout garantir l'accès non discriminatoire au réseau, fournir la meilleure performance possible (efficacité, rentabilité, qualité et sécurité) et offrir des solutions standardisées à la clientèle. Le projet vise à améliorer la collaboration entre les GI et les ETF.

Au vu de la structure organisationnelle des entreprises ferroviaires, un risque de discrimination existe en Suisse. C'est pourquoi le présent projet vise à créer une

autorité de régulation forte qui veille sur l'accès non discriminatoire au réseau de l'infrastructure ferroviaire. Un service d'attribution des sillons (SAS) indépendant s'impose également en Suisse en raison de la multiplicité des GI. En élargissant le droit de participation des ETF aux décisions d'investissement des GI, on accroîtra la transparence et l'on diminuera le risque de discrimination. Pour améliorer l'efficacité et l'interopérabilité et proposer à la clientèle une solution standardisée, il s'agit d'inscrire dans la loi les droits et les obligations, le pilotage de même que le financement transparent de la maîtrise de système. Cela devrait réduire le risque de discrimination dû à la puissance commerciale. La réglementation légale des droits des passagers améliore la position des clients par rapport aux ETF. En même temps, les modifications proposées contribuent à l'harmonisation de l'espace international de circulation.

Le projet renforcera encore le paysage ferroviaire suisse. Grâce à la transparence et à la réduction du risque de discrimination, il contribuera à l'amélioration à long terme de l'organisation et accroîtra l'efficacité du système actuel. De plus, les adaptations proposées améliorent la compatibilité avec le droit UE.

1.3 Éléments du projet

1.3.1 Service d'attribution des sillons

Situation initiale

Service indépendant d'attribution des sillons contre le risque de discrimination

Après l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer 1, le 1^{er} janvier 1999, les sillons ont été attribués par les entreprises ferroviaires intégrées elles-mêmes. Elles ont été tenues de séparer l'infrastructure des autres secteurs et de la rendre autonome. Cette réorganisation correspondait au cadre légal européen en vigueur à l'époque. En signant l'ATT le 21 juin 1999, la Suisse s'engageait entre autres à appliquer des prescriptions juridiques équivalentes à celles des directives UE 91/440¹, 95/18² et 95/19³.

Afin de répondre aux exigences imposées par l'introduction du libre accès au réseau, la planification des sillons et leur attribution doivent être non discriminatoires. Le 26 février 2001, les directives UE susmentionnées ont donc été remplacées par le premier paquet ferroviaire UE, qui requiert que les sillons soient attribués par un service indépendant des entreprises ferroviaires des points de vue juridique, organisationnel et décisionnel. De plus, ce service se charge de planifier les sillons, d'établir l'horaire et de fixer, de calculer et de percevoir des redevances d'utilisation des sillons. Le Conseil fédéral a donc proposé, dans le message du 23 février 2005⁴ sur la réforme des chemins de fer 2, la création d'un SAS indépendant sous forme d'un

¹ Directive 91/440 CEE du Conseil du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires, JO L 237 du 24.8.1991, p. 25.

² Directive 95/18/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires, JO L 143 du 27.6.1995, p. 70.

³ Directive 95/19/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure, JO L 143 du 27.6.1995, p. 75.

⁴ FF 2005 2310ss, ch. 1.2.3.2

établissement de droit public. Mais ce message a été retourné par le Parlement au Conseil fédéral en raison de propositions contestées sur le financement de l'infrastructure.

Solution transitoire : service d'attribution des sillons collectif Sillon Suisse SA

Vu le retard probable de plusieurs années, les trois plus grands exploitants de la voie normale de Suisse, les CFF, le BLS et la SOB, ont alors externalisé leur attribution des sillons en un service collectif autonome. Pour ce faire, ils ont créé Sillon Suisse SA avec l'UTP, et ce service d'attribution des sillons a commencé à fonctionner le 1^{er} avril 2006. Il est détenu à raison de 25 % chacun par les CFF, le BLS, la SOB et l'UTP, et emploie actuellement dix collaborateurs. Ses tâches principales sont la planification et l'attribution des sillons ainsi que la résolution des conflits d'attribution des sillons. Il est financé par les redevances des GI.

Sillon Suisse SA agit sur le réseau ferré des trois propriétaires et sur les réseaux exploités par les CFF : Chemin de fer portuaire Suisse SA, Thurbo, Sensetalbahn et la voie de raccordement Courtemaîche – Bure (propriété de la Confédération suisse). Il couvre ainsi environ 95 % du réseau suisse à voie normale.

Faiblesses du modèle actuel

Un SAS indépendant est une institution importante pour la concurrence sur le rail, car il existe en Suisse – à la différence de nombreux États de l'UE – plusieurs GI qui sont des entreprises intégrées. Le fait que plusieurs infrastructures ferroviaires aient été rendues juridiquement autonomes (BLS Réseau SA, Matterhorn Gotthard Infrastruktur SA) n'y change rien, car ces infrastructures sont aussi exploitées par des entreprises ferroviaires intégrées. Sillon Suisse SA a accompli ces dernières années des tâches importantes de coordination entre les GI. Ce service travaille de manière économique, constructive, a des structures légères et est généralement bien accepté. Toutefois, son agencement institutionnel comporte quelques faiblesses.

- *Trop peu d'indépendance des entreprises ferroviaires mandantes*

Même si chaque propriétaire de Sillon Suisse SA ne dispose que d'une participation de 25 %, ce qui, en fait, devrait garantir l'indépendance nécessaire (pas de majorité claire, faible risque d'alliances ou de coalitions), le système ferroviaire suisse est fortement coopératif avec une étroite collaboration entre les entreprises ferroviaires. Un SAS dont sont propriétaires des entreprises ferroviaires d'intérêts convergents est une sorte de « modèle-club ». L'indépendance de Sillon Suisse SA est institutionnellement trop peu assurée ; le risque de discrimination vis-à-vis de tiers reste entier.

Juridiquement aussi, un service d'attribution des sillons possédé intégralement ou majoritairement par des entreprises ferroviaires intégrées est contestable. La Commission Européenne, dans le cadre du Comité mixte

de l'ATT, a déclaré qu'une telle solution n'était pas compatible avec les prescriptions du premier paquet ferroviaire UE (Directive 2001/14/EG)⁵.

- *Trop peu de force obligatoire et de fiabilité de la cession des tâches*

Le mandat de Sillon Suisse SA est basé sur une convention d'actionnaires, que chaque propriétaire peut résilier. Une résiliation ôterait à Sillon Suisse SA son secteur d'activités. Cela donne donc de fait un pouvoir d'influence aux propriétaires. Pour pouvoir accomplir son mandat, Sillon Suisse SA doit coopérer étroitement avec les planificateurs de l'horaire des CFF. Sans participation des CFF, Sillon Suisse SA ne pourrait plus exercer son activité commerciale pour les autres GI de la voie normale. Son indépendance et sa capacité d'agir sont donc fortement restreintes.

- *Distribution des rôles parfois peu claire*

Les processus de traitement des affaires courantes et les interfaces entre Sillon Suisse SA et les GI sont réglées par des conventions de collaboration. Or ces conventions ne sont pas toujours respectées dans la pratique. Et Sillon Suisse SA n'a que des possibilités limitées de faire respecter les compétences. À cela s'ajoute qu'il faut trouver un accord en cas de conceptions divergentes des conventions ou de leur adaptation à des changements de conditions-cadre. La possibilité de résilier les conventions donne aux chemins de fer propriétaires un grand potentiel d'influence dans de telles situations.

- *Trop faible base d'information pour garantir la non-discrimination lors de l'établissement de l'horaire*

Sillon Suisse SA est tributaire du bon vouloir de ses entreprises ferroviaires mandantes pour l'exécution de ses tâches, pour lesquelles les instruments de planification ne fournissent que partiellement les informations nécessaires. Les compétences de Sillon Suisse SA pour obtenir les informations manquantes sont restreintes.

La nouvelle réglementation proposée pour le service d'attribution des sillons

Le SAS, à titre de service indépendant de la Confédération, garantira l'établissement non discriminatoire de l'horaire. Comme précédemment, les GI dressent les projets d'horaire d'après leur savoir-faire sur mandat du SAS. Le SAS est compétent pour l'examen et pour l'approbation des projets. En cas de conflit, il dirigera le processus de résolution. Pour qu'il puisse accomplir cette mission d'ordre supérieur, selon l'analyse de Sillon Suisse SA par EOBI, il y a des adaptations de la réglementation actuelle à faire dans plusieurs domaines.

⁵ 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, JO L 75 du 15.3.2001, p. 29.

1.3.1.1.1 Sillon Suisse SA devient un établissement fédéral

Comme prévu dans le cadre du message sur la réforme des chemins de fer 2, SAS devrait être organisé comme un établissement de droit public de la Confédération⁶, basé au DETEC. D'après la base légale, la Confédération, à titre de propriétaire, peut déterminer son droit d'organisation et notamment ses droits d'information et d'influence.

La forme juridique de l'établissement de droit public correspond aux prescriptions du Conseil fédéral sur la *corporate governance* en matière de gouvernance des entités autonomes. Dans sa structure de direction, elle ne diffère pas essentiellement d'une société anonyme. Le SAS gère notamment ses activités de manière autonome et indépendante sur la base d'un mandat légal. Il est géré selon des principes d'économie d'entreprise, s'organise lui-même et tient ses propres comptes. Ses organes sont le Conseil d'administration, la Direction et l'organe de révision. Comme il n'existe pas en Suisse de base légale générale pour les établissements de droit public et qu'il n'est pas possible, comme pour une société anonyme, de se référer au Code des obligations (CO)⁷, il y a lieu d'élaborer ici des prescriptions légales plus exhaustives, dont la présentation est analogue aux lois spéciales pour d'autres établissements tels que la FINMA ou l'IFSN.

Objectifs stratégiques prescrits

La Confédération dirige le SAS par des objectifs généraux prescrits à moyen terme. Les objectifs stratégiques prescrits sont promulgués par le Conseil d'administration et soumis au Conseil fédéral pour approbation. Ils déterminent l'orientation générale du SAS et contiennent des valeurs-cibles financières et personnelles. Ils forment la base de la stratégie que le Conseil d'administration lui fixe. Le Conseil d'administration rend compte au Conseil fédéral via le DETEC du degré de réalisation des objectifs stratégiques au moyen de rapports d'activités annuels.

Conseil d'administration indépendant

Le Conseil d'administration se compose de cinq spécialistes au moins et de sept au plus. Ses membres sont désignés par le Conseil fédéral. La Confédération dresse un profil d'exigences pour les futurs membres du Conseil d'administration. Pour garantir l'indépendance, ni les collaborateurs des entreprises ferroviaires qui demandent des sillons au SAS, qu'ils soient affectés au secteur des transports, de l'infrastructure ou au secteur de la Direction, ni les membres d'associations d'intérêts ne peuvent être élus au Conseil d'administration. Il devrait être possible de former un Conseil d'administration compétent avec des collaborateurs experts des offices fédéraux qui traitent les dossiers des entreprises ferroviaires, à savoir du Secrétariat général du DETEC, de l'OFT et de l'AFF. Cette possibilité concorde avec le principe 9 du rapport du 13 septembre 2006 de *corporate governance* du Conseil fédéral⁸.

6 FF 2005 2310, ici 2311

7 RS 220

8 FF 2006 7799, ici 7837

Continuité au service d'attribution des sillons

Le futur SAS reprendra le personnel de Sillon Suisse SA. Les dispositions du CO sur le transfert des rapports de travail (art. 333 CO) sont applicables à cette opération. Ainsi, la continuité de l'exécution des tâches et la conservation du savoir spécialisé sont assurés. L'employeur est le SAS, qui devrait continuer à disposer de structures légères et d'une répartition des compétences claire entre les organes. L'extension du domaine de compétences du SAS requiert la mise à disposition de ressources humaines additionnelles.

1.3.1.1.2 Mandat légal contraignant

Le mandat actuel, résiliable à tout moment, que les chemins de fer propriétaires ont attribué à Sillon Suisse SA sera remplacé par un mandat légal contraignant. Les objectifs stratégiques prescrits concrétisent les compétences et servent de complément au mandat légal.

Champ d'application du mandat légal

Le SAS sera compétent pour le réseau à voie normale. Le Conseil fédéral peut fixer des critères sur la base desquels certains tronçons peuvent être exclus de la compétence du SAS, notamment ceux de tronçons de sociétés ferroviaires étrangères sur sol suisse ou ceux qui ont une importance minimale pour l'accès au réseau concurrentiel, par ex. le tronçon Hinwil – Bauma de l'association du chemin de fer à vapeur (Dampfbahn-Vereins Zürcher Oberland DVZO) ou le tronçon Etwilen – Ramsen de la fondation Museumsbahn Stein am Rhein – Etwilen – Singen (SEHR). Les GI de réseaux à voie étroite continueront à attribuer eux-mêmes leurs sillons car, dans ce secteur, l'importance du libre accès au réseau est secondaire. La compatibilité UE reste garantie. La directive UE 2012/34 autorise les entreprises intégrées qui circulent exclusivement sur un réseau ferré indépendant, dédié aux services de transport régional de voyageurs, à attribuer elles-mêmes les sillons.

Responsabilités et compétences du service d'attribution des sillons

Le domaine de compétences du SAS comprend les tâches suivantes:

- *Attribution des sillons:*
Processus général de la commande des sillons jusqu'à leur attribution ou au refus de les attribuer, y compris le cas échéant la résolution des conflits, dans l'horaire annuel et dans l'horaire en cours. L'attribution de sillons comporte tant la prestation de base (itinéraire) que les prestations complémentaires inhérentes à l'itinéraire (cf. art. 22 OARF).
- *Prise de dispositions pour la commande des sillons:*
Élaboration indépendante des dispositions concernant l'attribution de capacités dans les conditions d'utilisation de chaque réseau ferré
- *Procédure de coordination en cas de conflit de commande des sillons et d'attribution des sillons:*

Le SAS dirige la procédure de coordination en cas de conflit de commande des sillons. Si aucune solution de rechange n'apparaît, il décide en se fondant sur les dispositions légales relatives à l'attribution ou au rejet des demandes de sillon. Si les demandes ont le même rang de priorité, il prend en compte la demande dont la contribution de couverture est la plus élevée. Si cette dernière est la même partout ou s'il s'agit de prestations de transport des marchandises, il procède par appel d'offres.

- *Analyse des parcours surchargés et des capacités:*

Si le SAS, faute de capacité, ne peut pas satisfaire certaines demandes de sillons, il déclare surchargé ledit tronçon ou nœud. Il effectue l'analyse des capacités avec le concours des GI concernés et éventuellement des ETF.

- *Responsabilité en matière de planification des sillons et d'établissement de l'horaire:*

Il s'agit ici du processus ordinaire d'établissement de l'horaire et non pas d'études de sillons ou de graphiques réticulaires nécessaires à l'évolution à long terme des réseaux. Le SAS est responsable de la planification des sillons et de l'horaire du réseau. Il possède une vue d'ensemble complète des études de capacité des sillons proposées ou en traitement. Il décide en toute indépendance des études dont il assure le suivi afin de garantir, à titre de mandant, la non-discrimination dans l'établissement de l'horaire. Il approuve, avec l'attribution des sillons, les projets d'horaire des GI (cf. ch. 1.3.1.1.3).

- *Émoluments*

Le SAS est responsable de la disposition, de la fixation et de l'encaissement des émoluments pour la commande, la décommande et l'administration des sillons.

- *Encaissement des émoluments d'utilisation des sillons*

Le SAS assure l'encaissement des émoluments d'utilisation des sillons pour les prestations de base et les prestations complémentaires en utilisant les outils informatiques actuels. Le GI ou d'autres entreprises doivent facturer et encaisser les émoluments pour les prestations de services (cf. art. 23, OARF) qui ne sont pas essentielles pour l'accès au réseau et peuvent être fournies par le GI ou d'autres entreprises à des prix à négocier librement. Il est tenu de fixer le service d'encaissement détaillé avec le GI dans une convention. Ainsi, conformément à l'art. 9d, al. 2, LCdF, tous les GI sont tenus de saisir dans le système les prestations d'exploitation fournies sur leur réseau ainsi que les prestations complémentaires réparties par ETF, ou de fournir ces données au SAS sous une autre forme appropriée. La mise en œuvre de cette solution requiert le transfert au SAS d'environ six à huit collaborateurs des CFF ainsi que des outils d'encaissement des émoluments d'utilisation des sillons .

Les modifications susmentionnées garantissent l'indépendance de l'attribution des sillons sans toutefois exiger d'importantes modifications de l'organisation.

1.3.1.1.3 Service d'attribution des sillons et établissement de l'horaire

Modèle de mandat de l'établissement de l'horaire

Comme il est dit au chap. 1.3.1.1.2, la responsabilité de l'établissement de l'horaire incombe au SAS, qui charge les CFF (Division Infrastructure) de l'élaboration du contenu. La base juridique correspondante est l'art. 9d, al. 2, LCdF. Vu que le SAS sera investi de la compétence d'examiner et d'approuver les projets d'horaire, l'établissement non discriminatoire de l'horaire est assuré malgré l'externalisation de la tâche. Comme tous les GI, les CFF doivent, conformément à l'art. 37a LCdF, garantir un droit de participation aux ETF qui circulent sur leur réseau, si ces dernières sont concernées dans le cadre de mandats. Dans ce but, il y a également lieu d'adapter les bases juridiques ad hoc (art. 37a LCdF, art. 13, LTV). En cas de discrimination, de non-respect ou de fourniture insuffisante des prestations convenues (délais, type de contribution du SAS, type et étendue des documents à fournir tels que listes de conflits et résultats d'études etc.), le SAS peut, après avoir fait appel au préalable au DETEC, retirer le mandat. L'ETF et les tiers commanditaires potentiels peuvent s'adresser à la CACF (désormais RailCom) s'ils s'estiment désavantagés dans la planification des sillons ou dans l'établissement de l'horaire.

Garantie du traitement non discriminatoire de l'horaire

Le SAS devrait pouvoir exercer efficacement la surveillance et le suivi de la planification des sillons d'une part, et du développement de l'horaire de l'autre. Ainsi, des modifications dans les domaines suivants sont nécessaires par rapport à l'actuel modèle de Sillon Suisse SA:

- Le SAS sera le guichet d'accueil de tous les utilisateurs du réseau (et des tiers au sens de l'art. 9a, al. 4, LCdF) pour toutes les questions de commande et d'attribution des sillons.
- Le SAS est impliqué dans la négociation des conventions-cadre conformément à l'art. 12b OARF. Si la demande de conventions-cadre dépasse l'offre, il mène des entretiens de coordination.
- Le SAS utilise un instrument de commande et de supervision des études de capacité des sillons. La proposition d'études de capacité des sillons au moyen d'un instrument de commande assure que le SAS possède la vue d'ensemble nécessaire à la garantie de la non-discrimination. La procédure de commande doit être reliée aux instruments de planification des GI.
- Le SAS participe aux « ateliers de l'horaire » des GI. Il s'agit jusqu'à nouvel ordre exclusivement de la division Infrastructure des CFF. En participant très tôt aux ateliers de l'horaire, le SAS peut accompagner les travaux de planification depuis le début, étouffer dans l'œuf d'éventuelles discriminations et exercer un droit de regard sur des dossiers critiques. Il devient alors plus difficile au GI dirigeant d'avantager sa propre ETF de consortium ou de participation. À la rigueur, afin de faire peser tous les intérêts équitablement et avec impartialité, le SAS peut animer les ateliers de

l'horaire. Mais même au cas où le SAS mène le débat, la direction technique est assurée par le planificateur de l'horaire.

- Le SAS doit être impliqué à un stade précoce dans la planification des chantiers et des intervalles conformément à l'art. 11b OARF, surtout dans l'élaboration de solutions de rechange pour les ETF pendant que la capacité est restreinte par des travaux de construction. Il est aussi responsable, dans le cadre du modèle de mandat, des éventuels horaires de remplacement.
- Les demandes de sillons pour les trains réguliers, dans l'horaire annuel et dans celui en cours d'année, doivent être adressées au SAS, qui dispose du droit exclusif d'attribuer ou de refuser ces sillons. En cas de demandes de sillons dans le domaine opérationnel (demande de sillon après 8 heures la veille de la course) ou de commandes à court terme, il vérifie a posteriori si un éventuel refus du GI pour des trains d'appoint ou spéciaux était correct.
- Le SAS analyse l'horaire sur la base des données, fournies par les GI, des trains qui ont effectivement circulé. Il peut ainsi tester la plausibilité de refus pour des raisons de stabilité.
- Le SAS surveille l'élaboration dans les délais du catalogue des sillons. À cet effet, il est intégré à un stade précoce dans les travaux de planification. Il examine les catalogues des sillons sous l'angle de la non-discrimination et publie le catalogue national des sillons. De même, il vérifie et publie les catalogues des capacités restantes. Enfin, il met à disposition le catalogue des sillons suisses pour le corridor de fret.

1.3.1.1.4 Service d'attribution des sillons et développement du réseau

Le rôle du service d'attribution des sillons dans l'application des instruments STUR et PLUR

Le traitement des engorgements effectifs ou prévisibles dans un proche avenir sur le réseau ferré incombait jusqu'ici au GI. Celui-ci, conformément à l'art. 12a OARF, déclare les tronçons et les nœuds surchargés lorsqu'il doit refuser des demandes de sillons pour des raisons de capacité malgré la recherche de solutions de rechange par procédure de résolution de conflit. Cette tâche est aujourd'hui transférée à Sillon Suisse SA, qui analyse les raisons du refus de sillon en collaboration avec le GI et éventuellement l'ETF concernés, puis présente à l'OFT les mesures possibles afin de résorber l'engorgement. Sillon Suisse SA a instauré une organisation de projet ad hoc. Les postes et personnes qui doivent participer et dont le rôle et les processus servent à l'élaboration d'une analyse de capacité ont été définis avec CFF Infrastructure et BLS Réseau SA.

Le message du 30 avril 2014⁹ sur la révision totale de la loi sur le transport de marchandises, adopté par le Conseil fédéral, instaure les instruments STUR et PLUR,

⁹ FF 2014 3687

qui remplacent l'ordre des priorités actuel selon la LCdF. La Confédération souhaite assurer, avec de nouveaux instruments de garantie de capacité, à savoir un STUR contraignant à long terme et des PLUR à moyen terme, une répartition judicieuse, entre types de transport, des capacités disponibles de l'infrastructure ferroviaire dans la planification et l'attribution des sillons. Ce système vise à tenir compte équitablement des intérêts des voyageurs et des marchandises. Des sillons systématiques ou cadencés peuvent ainsi être assurés au fret, de la planification à l'attribution des sillons.¹⁰

Le Conseil fédéral ou l'OFT approuvent les STUR et PLUR périodiques. Les GI sont chargés de leur élaboration. L'OFT fait appel au SAS, notamment pour l'élaboration des PLUR. Le SAS est informé des décisions de l'OFT sur la STUR.

Rôle du service d'attribution des sillons dans l'analyse et la planification du développement du réseau

Conformément à l'arrêté fédéral du 18 janvier 2012¹¹ sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF), la Confédération est compétente à titre de source principale de financement pour la gestion des processus en matière de planification de l'infrastructure et de développement du réseau. L'OFT dirige la gestion des processus. Il assure la coordination et joue un rôle de médiateur en cas d'intérêts divergents. Il consulte également les cantons et les entreprises ferroviaires lors des stades de planification.

Grâce à son activité dans le cadre de la résolution de conflits dans le processus d'attribution des sillons, du suivi des études de capacité des sillons ainsi que lors de l'élaboration d'éventuelles analyses des capacités des tronçons surchargés, le SAS possède un savoir spécialisé sur les engorgements prévisibles et sur les mesures propres à les éliminer. L'OFT peut utiliser ce savoir en auditionnant le SAS lors des stades de planification itératifs.

1.3.1.1.5 Registre de l'infrastructure et plans d'investissement

D'après le droit en vigueur (art. 15f OCF), l'OFT gère un registre des informations nécessaires pour circuler sur l'infrastructure. Ce registre répond aux exigences de l'annexe à la décision d'exécution 2014/880/UE¹² (registre de l'infrastructure). Cette disposition s'appuie sur l'art. 23f LCdF (traitement des données). Les GI doivent saisir les indications nécessaires à l'accès au réseau dans le registre de l'infrastructure (al. 2); l'OFT promulgue des directives sur la gestion du registre. Il peut déléguer à des tiers des activités en rapport avec le registre de l'infrastructure (al. 3).

Cette réglementation ne convainc pas, à deux points de vue: d'une part il semble douteux que la base légale actuelle suffise pour un registre de l'infrastructure. D'autre part, la promulgation de directives sur le registre et sa gestion ne devraient

¹⁰ FF **2014** 3687, ici 3749

¹¹ FF **2012** 1371

¹² Décision d'exécution de la Commission du 26 novembre 2014 relative aux spécifications communes du registre de l'infrastructure ferroviaire et abrogeant la décision d'exécution 2011/633/UE, JÖ L 356, 12.12.2014, p. 489.

pas être assurées par un seul et même service. L'OFT devrait donc conserver la compétence de promulguer des directives, mais la gestion du registre devrait passer au SAS. En effet, ce dernier garantit, à titre d'établissement fédéral indépendant, un traitement uniformisé de tous les GI et la préparation correcte des données dans les délais. Ainsi, celles-ci seront à jour et disponibles pour l'ensemble du réseau selon des prescriptions standardisées.

Le registre de l'infrastructure sert essentiellement à informer sur le réseau ferroviaire actuel. Il contient aussi une information axée sur l'avenir: il indique quand quelle partie de réseau peut être parcourue avec quelle technologie, quelle vitesse etc. Ces données sont toutefois générales et ne révèlent rien sur les investissements.

Les ETF, mais aussi les chemins de fer raccordés, s'intéressent aux investissements planifiés. Ces investissements sont financés dans le cadre de conventions de prestations (CP) entre la Confédération et les GI. Afin d'assurer la transparence par rapport aux ETF et aux chemins de fer raccordés, les GI devront publier leurs plans d'investissement dans la mesure où ces investissements sont cofinancés par la Confédération. La mise en ligne des plans d'investissement sera également confiée à SAS, qui pourra ainsi informer tant sur le réseau actuel (avec le registre) que sur les investissements planifiés (avec les plans d'investissement). Les GI seront tenus de fournir ces plans au SAS dans les délais.

1.3.1.1.6 Financement du service d'attribution des sillons

Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, le Conseil fédéral avait proposé de financer le SAS par les émoluments perçus par les GI pour chaque sillon vendu¹³. L'idée du Conseil fédéral était que les GI seraient déchargés financièrement du fait que l'attribution des sillons serait effectuée par une entreprise externe; finalement, l'attribution des sillons est une activité liée à l'exploitation de l'infrastructure. Aujourd'hui, Sillon Suisse SA couvre ses frais au moyen d'un émolument qu'elle perçoit auprès des GI qui lui sont rattachées.

Ce modèle de financement devrait être maintenu. Le SAS couvrira la plupart de ses dépenses par des émoluments que les GI doivent prendre en charge. Il n'en résultera donc pas de coûts additionnels pour la Confédération. Comme le SAS, à la différence de Sillon Suisse SA, sera compétent pour tout le réseau à voie normale, les coûts seront ventilés sur un plus grand nombre d'entreprises que précédemment. Le Conseil fédéral fixera les bases de calcul ou le montant des émoluments.

De plus, le SAS bénéficiera d'indemnités de la Confédération pour les prestations fournies dans l'intérêt du système global et non finançables par des émoluments (art. 9k, al. 1, let. b, LCdF). Ces indemnités sont prises en charge par le FIF (cf. commentaires sur l'art. 9k LCdF et sur les art. 2 et 4 LFIF).

Motivation et appréciation de la solution retenue

Le taux d'utilisation du réseau ferré suisse à voie normale est déjà élevé aujourd'hui, les prévisions de trafic sont à la hausse et la politique souhaite le report modal; aussi

13 FF 2005 2310 ss, ch. 1.2.3.2, 2361, ch. 2.6.2, art. 9a

la concurrence pour les rares capacités va-t-elle encore se durcir à l'avenir. Le déroulement non discriminatoire de l'accès au réseau en général et de l'attribution des sillons en particulier est une condition indispensable pour réaliser les objectifs de gains d'efficacité et de qualité potentiels.

Le modèle commercial de Sillon Suisse SA est conçu selon une approche conforme à ces exigences. Mais pour être durable, le SAS doit avoir une position renforcée. Le SAS doit pouvoir mettre en œuvre le modèle commercial intégralement, c'est-à-dire sans entraves effectives ni potentielles. Une telle stratégie contribue à atteindre les objectifs de la politique suisse des transports.

Harmonisation des tâches et des finances

Le futur SAS reprendra le personnel de l'actuel Sillon Suisse SA. Comme le SAS se finance avec les émoluments des GI, il n'occasionne à la Confédération ni dépenses de personnel ni frais de matériel. Les tâches supplémentaires telles que l'encaissement et le registre de l'infrastructure requièrent toutefois la mise à disposition de ressources.

1.3.2 Maîtrise de système

Situation initiale

La maîtrise de système vise à encourager l'efficacité, l'interopérabilité et les innovations dans l'intérêt des clients

Outre l'innovation, ce sont notamment des standards qui déterminent la fonctionnalité et la rentabilité d'une infrastructure ferroviaire et des entreprises de TP. Comme le paysage ferroviaire en Suisse est un réseau finement maillé de divers intervenants, le perfectionnement ne peut pas être assuré par chaque entreprise individuellement. Pour que le système ferroviaire puisse être globalement perfectionné, économiquement et dans l'intérêt des clients, il faut que les initiatives des intervenants au niveau des systèmes soient coordonnées. En Suisse, cela représente un défi de taille, car de nombreuses entreprises participent à l'exploitation du réseau à voie normale et des divers réseaux à voie étroite. Les exigences relatives aux standards techniques uniformisés ou à l'interopérabilité (par ex. l'emploi des véhicules sur divers tronçons ou réseaux) requièrent une harmonisation entre entreprises de TP. L'art. 36 LCdF prévoit ce type de maîtrise de système, qui permet à une entreprise d'accomplir des tâches d'ordre supérieur d'exploitation ou de développement de l'infrastructure.

Peu de maîtrises techniques de système et réglementations légales insuffisantes

Aujourd'hui, à côté des maîtrises de système définies (par ex. courant de traction, *European Train Control System ETCS*, contrôle de la marche des trains de la voie métrique et spéciale ZBMS), exercées par les CFF et le RhB, il existe des solutions internes aux secteurs, dont certaines sont issues de l'histoire et ne reposent sur aucun mandat défini. De ce fait, les règles de collaboration sont peu claires et il se produit

des pertes d'efficacité faute de coopérations. Le terme « tâches d'ordre supérieur » n'est pas précisé dans la LCdF. Il manque aussi des critères et des conditions claires pour une maîtrise de système. Le processus de mandat, de financement, de gouvernance et les droits et obligations d'un gestionnaire de système ont été convenus jusqu'ici au cas par cas.

À noter également que l'art. 36 LCdF porte exclusivement sur l'infrastructure. Or il y a d'autres secteurs encore où la maîtrise de système permettrait de gagner en efficacité au niveau de la mise en œuvre. Dans le secteur des transports, notamment dans ceux de la diffusion et des tarifs, la maîtrise de système remplit une fonction importante de coordination. Il n'existait pas jusqu'ici de réglementation légale dans ce domaine.

Adaptation de la réglementation

EOBI, dans le cadre de ses enquêtes, a conclu que les effets d'échelle offraient un potentiel de gain d'efficacité, exploitable par une coordination renforcée des entreprises d'infrastructure ferroviaire, et par l'établissement de mandats de maîtrise de système. Pour réduire le risque de discrimination qui pourrait en résulter, les modifications suivantes des réglementations actuelles sont proposées:

1.3.2.1.1 Réglementation légale complète

Le Conseil fédéral souhaite créer le cadre juridique d'une maîtrise de système sur mandat définie pour le secteur de l'infrastructure et l'ensemble des TP. Pour ce faire, il insère un article de même teneur dans la LCdF et dans la LTV. Ainsi, les maîtrises de système du domaine des transports sont régies par la LTV, et celles de l'infrastructure par la LCdF. Les domaines qui concernent dans une égale mesure l'infrastructure et les transports sont plutôt attribués à l'infrastructure.

L'OFT peut organiser une maîtrise du système sur mandat lorsqu'il estime possible de gagner de l'efficacité, d'améliorer l'interopérabilité ou de créer des solutions standardisées pour la clientèle des TP. Dans tous les autres cas, les solutions issues d'initiatives au sein de la branche restent possibles.

1.3.2.1.2 Réglementation contractuelle et gouvernance

Jusqu'ici l'OFT a organisé des maîtrises de système sur mandat aux GI moyennant indemnisation dans le cadre de la CP. Or ce procédé n'est ni visible pour des tiers ni extensible au secteur des transports ou à l'ensemble des TP.

Les maîtrises de système feront donc désormais l'objet d'un contrat. Le mandant est dans tous les cas l'OFT. Le gestionnaire du système peut, suivant le domaine, être un GI, une ETF, une autre entreprise de transport concessionnaire ou une autre organisation ou entreprise appropriée dotée des compétences spécialisées nécessaires.

Même si lesdits mandats ne correspondent pas au droit des marchés publics de la Confédération, cela ne présente aucun inconvénient: d'une part – comme précédemment – l'OFT ne peut ni ne doit octroyer de tels mandats arbitrairement : au

contraire, les prestataires ou les entreprises qui entreront en ligne de compte à titre de mandataires resteront déterminants. D'autre part, il n'est pas exclu de lancer une procédure par invitation ou de mettre le mandat au concours en procédure ouverte. La chose est envisageable s'il y a plusieurs prestataires équivalents.

Le contrat de gestion de système régit le mandat concret, la rémunération, la gouvernance, la participation des entreprises concernées, les droits sur les systèmes et applications informatiques, la vérification de l'exécution des tâches ainsi que les données de gouvernance. Les contrats sont publiés par l'OFT afin de garantir une transparence maximale.

Pour chaque maîtrise de système, un *Management-Board* (Comité de gestion) formé de représentants des entreprises concernées sera créé pour assurer la gouvernance des conventions contractuelles. Les représentants du Comité de gestion sont désignés dans les contrats de gestion de système au cas par cas. Dans ces organes, le principe de la décision à la majorité garantit qu'un projet ne peut pas être bloqué par une partie. Ce genre de Comité de gestion existe déjà chez certaines maîtrises de système. Il est aussi possible qu'un Comité de gestion encadre plusieurs maîtrises de système si c'est une solution judicieuse. À la rigueur, un organe préexistant peut assumer les tâches du Comité de gestion. Le Comité de gestion prend des décisions déterminantes avec le concours de représentants de la branche sélectionnés et du mandant. Les contrats de gestion de système garantissent la participation des entreprises concernées. Dans la mesure du nécessaire, le gestionnaire du système règle avec toutes les entreprises concernées les tâches, la participation et la répartition des coûts. Les entreprises concernées sont tenues de participer ; en contrepartie, elles sont régulièrement informées et impliquées adéquatement dans la suite du développement. Le gestionnaire du système doit garantir l'exécution non discriminatoire de la tâche.

1.3.2.1.3 Gouvernance et autorité de recours

Le mandant est tenu de vérifier et de régler le respect des conventions contractuelles. La Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF, désormais RailCom) devrait faire office d'autorité de recours en cas de différends entre le gestionnaire du système et une entreprise participante (cf. ch. 1.3.4.1.2).

1.3.2.1.4 Financement

Du fait de l'extension de la base légale, le financement de la maîtrise de système est séparé du mandat infrastructurel traditionnel et attesté de manière transparente. Les contrats de gestion de système ainsi prévus seront un instrument d'attestation transparente des dépenses.

S'il s'agit d'une maîtrise du système régie par la LCdF dans le secteur de l'infrastructure, les prestations sont financées par le FIF, créé dans le cadre de FAIF. Pour les maîtrises de système relevant de la LTV, l'art. 28 est complété, de manière à permettre à la Confédération d'indemniser ces prestations. De plus, il devrait aussi être possible de profiter d'une garantie fédérale lors d'un recours à du capital étranger ou à un prêt fédéral (art. 31 LTV; cf. explications sur les dispositions ad hoc au

chiffre 2.8). Si une tâche systémique touche exceptionnellement les deux secteurs – l’infrastructure et transports – il faudrait répartir le financement.

Motivation et appréciation de la solution retenue

Les modifications proposées comblent une lacune légale. Les maîtrises de système remodeleront le complexe paysage ferroviaire de Suisse. La coordination générale de tâches systémiques gagne en importance non seulement pour le secteur de l’infrastructure, mais aussi pour l’ensemble des TP, y compris le secteur des transports. La concrétisation de la base légale actuelle et la création d’une réglementation analogue pour le secteur des transports sont donc légitimes et judicieuses.

Le risque actuel de discrimination sera réduit par la transparence accrue en matière de mandat, de financement et de gouvernance. En même temps, grâce aux Comités de gestion prévus, les entreprises concernées auront davantage voix au chapitre.

Les modifications proposées pour les processus actuels et la maîtrise de système requièrent des adaptations au niveau administratif. L’idée initiale d’attribuer les maîtrises de système est conservée. Les maîtrises de système actuelles se sont avérées probantes, elles seront poursuivies sous forme de contrats sur une nouvelle base légale. Cependant, les modifications expliquées posent la pierre angulaire de nouvelles maîtrises de système par la concrétisation et l’extension du champ d’application.

Harmonisation des tâches et des finances

L’adaptation proposée de la base juridique n’entraînera que des modifications mineures des processus. L’élaboration des contrats de gestion de système, la gouvernance et la surveillance des prestations fournies incomberont à l’OFT. Comme les maîtrises de système actuelles sont fixées dans la CP, il s’ensuivra un surcroît de travail raisonnable. La CACF (désormais RailCom), aura également un léger surcroît de travail à titre d’autorité de recours en cas de différends non contractuels. Les surcoûts financiers et personnels ne sont pas quantifiables actuellement.

1.3.3 Droits de participation de l’infrastructure ferroviaire

Contexte

Pas de discrimination attestée, mais des risques à prendre au sérieux

Depuis l’ouverture des réseaux aux ETF tierces, l’accent a été mis sur une attribution transparente des sillons pour la garantie de l’accès non discriminatoire au réseau. Comme la concurrence est faible et puisque les transports et l’infrastructure sont séparés aux niveaux financier et de l’organisation, il n’y a guère d’indices tangibles de désavantages subis par une entreprise de transport dans ce domaine. Le groupe d’experts est toutefois d’avis que, dans le système ferroviaire actuel, le risque de discrimination existe. Il concerne surtout le développement des réseaux, la planification des investissements, les stratégies technologiques, l’évaluation du taux

d'utilisation du réseau ou de ses risques de stabilité ainsi que les exigences en matière de sécurité. Il faut supposer qu'au sein d'une entreprise intégrée, le secteur des transports a une longueur d'avance en matière d'information. La tentation d'exploiter le potentiel de discrimination augmente avec la concurrence. L'abus d'une position dominante le marché devient d'autant plus vraisemblable que les domaines de l'entreprise intégrée soumis à la concurrence sont nombreux.

Éliminer le risque de discrimination

Le risque de discrimination doit être éliminé afin de permettre une concurrence équitable. Au demeurant, tous les GI de Suisse ne remplissent pas toutes les conditions d'indépendance (juridique, organisationnelle et décisionnelle) de l'UE.

Il y a plusieurs manières de garantir un accès non discriminatoire au réseau: en plus de la séparation comptable déjà établie, les GI pourraient être indépendants par rapport aux ETF sur les plans juridique, organisationnel et décisionnel; et le réseau ferré à voie normale interopérable pourrait être réuni en un « Réseau ferré Suisse SA ». Autrement, les fonctions essentielles seraient exercées par un SAS indépendant.

Pas de séparation forcée de l'infrastructure et des transports

Il n'est pas question actuellement pour la Suisse d'une séparation intégrale forcée de l'infrastructure et des transports. Cela équivaldrait à une intervention profonde dans un système ferroviaire bien établi et qui fonctionne bien, sans amélioration sensible du libre accès au réseau, ni possibilité de renforcer la concurrence sur le réseau. Il n'est pas non plus nécessaire à l'heure actuelle de rassembler les entreprises ferroviaires internationales intégrées et actives dans l'accès au réseau en une structure de groupe d'entreprises, ni de réunir le réseau ferré à voie normale interopérable en un « Réseau ferré Suisse SA ». D'ailleurs les conditions ne sont pas réunies. Il vaut mieux pour l'instant que les entreprises ferroviaires choisissent la structure d'organisation optimale pour leur entreprise, à condition qu'elles respectent les dispositions légales sur la transparence et la non-discrimination. On peut abaisser le risque de discrimination avec d'autres mesures moins invasives.

Les ETF ont plus de droits lors de la planification

Les ETF sont directement concernées par toutes les décisions sur le développement de l'infrastructure, aussi bien pour l'attribution des sillons que notamment pour les investissements. Dans ce domaine, les ETF doivent avoir un meilleur accès aux informations des GI. Lors du développement à long terme ou des projets d'aménagement de l'infrastructure dans le cadre de PRODES, les ETF peuvent avoir un droit de participation dans les régions de planification, mais qui doit aussi être assuré dans la planification à court et à moyen terme de l'horaire et des investissements. Aujourd'hui, il n'existe à cet effet que des rencontres de coordination de certaines entreprises ferroviaires sur une base facultative. Pour les négociations CP, la seule condition est que les GI consultent les ETF concernées; mais cela n'est pas vérifié.

C'est pourquoi il y a lieu d'introduire au niveau de la loi un droit d'information et un droit de participation pour les ETF actives dans l'accès au réseau. Concrètement, ces

droits de participation devraient s'appliquer à l'établissement de l'horaire et aux décisions d'investissement des GI. Cette mesure est prévue à titre de complément au SAS indépendant (cf. ch. 1.3.1), de renforcement de l'autorité de régulation CACF (désormais RailCom, cf. ch. 1.3.4) et de clarification de la définition des droits et des obligations d'une maîtrise du système (cf. ch. 1.3.2). Avec une base juridique, les ETF concernés peuvent présenter leurs revendications et les GI sont tenus de travailler avec plus de transparence et de consolider l'harmonisation avec les ETF. Sont également concernés sous cet aspect les chemins de fer raccordés selon l'art. 2 de la loi fédérale du 5 octobre 1990¹⁴ sur les voies de raccordement, car l'utilisation de leurs installations est directement tributaire du réseau ferré amont.

Nouvelle réglementation proposée

La LCdF est complétée par un art. 37a qui garantit aux ETF et aux raccordés, pour la planification de l'infrastructure à court et à moyen terme, un droit d'information et de participation.

Pour renforcer la participation des ETF, les dispositions légales sur la procédure d'établissement de l'horaire sont aussi complétées dans la LTV.

À des fins de réciprocité, la LTV devrait comporter une nouvelle obligation explicite des commanditaires et des entreprises de transport de prendre en compte la demande mais aussi l'infrastructure actuelle lors de la planification de l'offre. Cela devrait éviter que le droit de participation des ETF entraîne des desiderata unilatéraux impliquant des infrastructures chères.

Les GI ne sont pas tenus de faire droit à tous les souhaits des ETF. À condition de respecter le principe de non-discrimination, ils restent libres dans leurs décisions, à condition de les motiver suffisamment.

Si des ETF ou des chemins de fer raccordés se sentent désavantagés, ils peuvent s'adresser à la CACF à titre d'autorité de recours. RailCom statue sur les cas de discrimination (cf. ch. 1.3.4.1.2), en qualité de seul responsable du respect du processus de participation. Si des ETF ou des chemins de fer raccordés n'approuvent pas le traitement des demandes par les GI, ils peuvent s'adresser à l'OFT qui tranche.

Motivation et appréciation des propositions

La législation FAIF change la donne de la planification à long terme de l'infrastructure et des offres de transport. Toutes les parties directement concernées, à savoir aussi les ETF, peuvent participer. Également nouveaux: les instruments à long terme STUR et à moyen terme PLUR pour la planification des sillons dans les processus de laquelle les ETF sont impliquées. Les ETF ont ainsi des informations fiables sur les capacités du réseau disponibles à long terme. Enfin, il y a des processus pour le maintien de la qualité des infrastructures, notamment pour la CP. Ici aussi, les ETF sont impliquées dans le processus décisionnel et peuvent faire valoir leurs intérêts à un stade précoce dans les projets d'investissement. La transparence

¹⁴ RS 742.141.5

accrue et les processus réglementaires dans la planification à moyen et à long terme réduisent le risque de discrimination.

Les plans d'investissement, qui peuvent avoir une influence essentielle sur une ETF mais aussi sur les chemins de fer raccordés, sont mis à jour régulièrement. C'est pourquoi les ETF et les raccordés doivent les consulter et, le cas échéant, s'adresser aux GI.

Pour l'attribution des sillons, les processus actuels à moyen et à long terme suffisent, y compris les instruments STUR et PLUR introduits avec FAIF. Le PLUR est élaboré par les GI sur mandat, l'OFT assure l'élaboration non discriminatoire à titre de responsable du processus (cf. ch. 1.3.1.1.4). Le droit d'information et de participation des ETF dans la procédure à court terme de l'horaire et de l'attribution des sillons manque encore dans la législation; il y faudrait une inscription explicite (ajout dans la LTV).

Mise en œuvre du droit d'information et de participation

Tous les quatre ans, les ETF doivent être entendues lors de la préparation de la CP. Il se peut toutefois que des décisions soient prises pendant une période de CP et qu'elles aient une grande influence sur une ETF – par exemple des adaptations du plan d'investissement.

C'est pourquoi une plate-forme électronique sera installée, sur laquelle seront mis en ligne les plans d'investissement à moyen terme des GI; elle devrait être hébergée sur le site web du SAS (cf. ch. 1.3.1.1.5 et le nouvel art. 9q, al. 2, LCdF) et n'être accessible qu'aux chemins de fer raccordés et aux ETF concernées et titulaires d'une concession pour transport de voyageurs ou d'une autorisation d'accès au réseau. Les droits d'accès à cette plate-forme seront octroyés au cas par cas et vérifiés périodiquement. Les ETF pourront y consulter non seulement le registre de l'infrastructure et les conditions d'utilisation du réseau ferré (*network statements*) mais aussi les plans d'investissement actuels à moyen terme de l'infrastructure, qui fournissent des renseignements au moins pour les quatre années suivantes sur les investissements et, le cas échéant, sur les désinvestissements. Leur droit d'information et de participation leur permettront de s'adresser aux GI avec leurs revendications et d'attendre un traitement fondé.

Le procédé suivant est prévu :

- Le plan d'investissement actuel, approuvé par la direction, est mis en ligne et rendu accessible au plus tard avant la fin de mars sur le site web du SAS.
- Les ETF et les raccordés concernés peuvent adresser leurs revendications aux GI pendant un mois.
- Ensuite, le GI prépare pour la fin de mai un traitement fondé de ces revendications et informe les ETF et les chemins de fer raccordés concernés.
- En cas de non prise en compte de ses revendications, une ETF ou un chemin de fer raccordé peut déposer un recours auprès de l'OFT avant la fin de juin.

- L'OFT doit traiter le recours dans les trois mois.

La branche (c'est-à-dire les GI avec les ETF) fixent les exigences minimales relatives au format des plans d'investissement, notamment le degré de précision et la délimitation géographique. L'OFT participera à la fixation des exigences minimales. Le GI, pour sa part, doit rendre compte, dans le cadre de son rapport annuel sur la CP, de la consultation des ETF et des chemins de fer raccordés et résumer ses décisions sur leurs demandes. Il doit motiver les décisions ayant une grande portée pour une ETF ou pour un chemin de fer raccordé.

Désormais, la consultation des ETF lors de la *procédure d'établissement de l'horaire* est inscrite au niveau de la loi, ce qui garantit le droit de participation. La mise en œuvre pratique fera l'objet d'une directive de l'OFT.

Dans les deux cas, si une ETF estime que son droit de participation a été lésé ou si elle constate une discrimination, la CACF est l'autorité de recours selon le nouvel art. 40^{ter} LCdF (cf. ch. 1.3.4.1.2).

Harmonisation des tâches et des finances

Les GI ont des tâches supplémentaires à accomplir : la publication des plans d'investissement et l'obligation de consulter les ETF. La mise en ligne des plans d'investissement ne représente qu'un surcroît de travail négligeable pour le SAS.

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

Rappel des faits

Commission d'arbitrage anti-discrimination

En Suisse, conformément à la LCdF, les GI sont tenus de garantir l'accès non discriminatoire au réseau. S'il y a des différends à ce sujet, la CACF statue sur demande des parties. Elle est rattachée à l'organisation du DETEC et a été créée lors de la réforme des chemins de fer 1, avec mission d'assurer une partie des fonctions de régulation dans le système ferroviaire suisse (garantie de l'accès non discriminatoire au réseau en transport de voyageurs et de marchandises). La deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2 a investi la CACF du droit d'entreprendre des enquêtes d'office et de prononcer des sanctions. Elle peut agir si elle soupçonne que l'accès au réseau est empêché ou accordé de manière discriminatoire. De plus, elle surveille l'attribution non discriminatoire des sillons par Sillon Suisse SA. Ces modifications sont en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2013.

Nouveau renforcement de la CACF

Pour que l'accès non discriminatoire au réseau ferré et aux installations de triage et de transbordement puisse être garanti malgré l'intensité croissante de la concurrence, la CACF devrait être dotée de nouvelles compétences et ressources. Dans le cadre de la révision totale de la LTM, elle devrait aussi être investie de la compétence de

statuer sur des différends en matière d'accès aux installations pour le transport des marchandises.

Nouvelle réglementation proposée

Le groupe d'experts a conclu, dans le cadre de ses analyses, que la CACF devrait avoir de nouvelles compétences. En lui confiant des tâches supplémentaires, le projet contribue à garantir un accès non discriminatoire au réseau à titre d'élément essentiel de l'ouverture du marché et de la concurrence. Les adaptations prévues se basent en grande partie sur l'analyse de la CACF¹⁵ par EOBI.

1.3.4.1.1 Rattachement et changement de nom de la CACF

La forme actuelle de la CACF, autorité indépendante rattachée à l'organisation du DETEC, s'est avérée probante. Il y a donc lieu de la conserver.

Dans le cadre de la pratique suisse usuelle en matière d'autorités de régulation des infrastructures (ElCom, ComCom, PostCom), la CACF sera rebaptisée « RailCom ».

Comme RailCom, la COMCO est aussi chargée de certaines missions dans le secteur des transports : ses tâches principales sont l'élimination de cartels néfastes, la surveillance des entreprises qui dominent le marché, le contrôle lors de fusions ainsi que l'empêchement des restrictions étatiques à la concurrence. Comme dans le marché de l'électricité, l'accès au réseau conformément à la LCdF est toutefois une réglementation par loi spéciale, qui exclut l'application de la LCart.

1.3.4.1.2 Renforcement de RailCom par de nouvelles tâches

Plusieurs mesures sont proposées pour renforcer RailCom. Ainsi, de nouvelles tâches lui sont attribuées et elle devrait avoir un accès facilité aux données et pouvoir prendre des mesures administratives. Ce renforcement devrait se faire indépendamment d'un modèle institutionnel des entreprises ferroviaires.

RailCom devrait accomplir les tâches et fonctions suivantes :

- surveillance de la non-discrimination dans la planification de l'entretien et du renouvellement;
- surveillance de l'accès aux installations dédiées au transport des marchandises;
- surveillance des données d'encaissement, que le GI fournit au SAS;
- observation de l'accès au réseau sur le marché ferroviaire;
- coordination et échange d'information avec d'autres autorités de régulation des infrastructures.

15 Annexe 4: Le « Rapport du régulateur » du rapport final d'EOBI est téléchargeable gratuitement sur le site de l'OFT sous: www.bav.admin.ch > Thèmes > Réforme des chemins de fer > Autres sujets de réforme.

De plus, RailCom devrait surveiller la maîtrise de système et la participation des ETF aux décisions des GI dans des domaines précis:

a) Maîtrise de système

Les nouveaux articles 18a LTV et 37 LCdF prévoient la possibilité de confier une maîtrise du système à des tiers. Le mandant surveille avant tout le respect du contrat. S'il ne le fait pas ou ne peut le faire, il peut faire appel à RailCom. RailCom est habilité à vérifier uniquement les aspects qui ne sont pas traités dans le cadre du mandat proprement dit (gestion de contrat entre le mandant et le mandataire, cf. commentaires ad art. 37 LCdF).

b) Droits de participation des ETF lors d'investissements d'infrastructure

La LCdF prévoit désormais, dans diverses dispositions, un droit de participation de l'ETF (cf. commentaires ad art. 37a LCdF). Le droit de participation n'est pas organisé de la même manière pour chacun des sujets de participation. L'art. 37a notamment est nouveau (cf. ch. 0).

Conformément à l'art. 48d, al. 1, LCdF¹⁶, l'OFT consulte les ETF concernées lors de la planification des étapes d'aménagement. À cet échelon, il n'y a pas lieu de faire appel à RailCom, car les étapes de planification ne sont pas justiciables. En revanche, les ETF doivent aussi pouvoir participer à la planification des investissements à court et à moyen terme des GI (cf. ch. 0).

Si les GI refusent de manière discriminatoire aux ETF leur droit de participation, les ETF peuvent s'adresser à RailCom. Ainsi, RailCom est investie d'une compétence additionnelle dans le domaine de l'accès au réseau, sans que la Confédération perde de sa souveraineté de planification.

c) Fourniture des données

RailCom a besoin des données des participants au marché, à savoir les ETF, spécialement dans l'optique de son intervention active. Mais les autorités de la Confédération et des cantons sont aussi tenues de participer. Cette obligation est assurée par le nouvel art. 40a^{quater} LCdF.

d) Mesures administratives

Une autorité de régulation doit pouvoir prendre des sanctions efficaces. C'est précisément dans les domaines de droit public comme celui-ci que les sanctions pénales sont souvent inadéquates pour créer un effet dissuasif ou pour sanctionner des conduites indésirables. RailCom devrait donc, par analogie à la FINMA, pouvoir ordonner des mesures administratives dans des limites prédéfinies. La nouvelle disposition ad hoc est l'art. 40a^{sexies} LCdF.

¹⁶ Pas encore en vigueur (1.1.2016); acte normatif publié au RO 2015 651

1.3.4.1.3 Mise à disposition des ressources nécessaires

La CACF est formée aujourd'hui de cinq membres ainsi que d'une présidente ou d'un président et d'une vice-présidente ou d'un vice-président, tous désignés par le Conseil fédéral sur demande du DETEC. Le siège de la Commission et son secrétariat sont à Berne. Après audition de la Commission, la présidence désigne la direction du secrétariat. L'effectif interne de la CACF a été augmenté en 2014 de près de 2 postes à 3,9 postes. Le budget de la CACF atteignait 602 600 francs en 2013. Les charges de personnel et d'exploitation sont couvertes par 461 138 francs¹⁷. Les chiffres de 2014 ne sont pas encore connus.

Le financement de RailCom reste majoritairement assuré par le budget du DETEC. RailCom perçoit des émoluments pour ses tâches de surveillance et de contrôle.

Les exigences supplémentaires vont requérir de nouvelles qualifications. Pour les nouvelles tâches, l'effectif de RailCom sera augmenté de 1 à 2 postes à plein temps. Le budget sera modéré dans un premier temps, mais pourra connaître une hausse disproportionnée suivant l'intensité de la concurrence sur le réseau ferré.

Motivation et appréciation de la solution retenue

Le renforcement de la circulation ferroviaire par une concurrence accrue ne réussira que s'il peut être garanti que cette concurrence n'est pas entravée. Il faut notamment agir contre la discrimination patente et latente. Comme dans tout marché libéralisé, une autorité forte doit veiller à ce que les règles soient respectées par tous les participants. Quiconque est désavantagé devrait pouvoir faire appel à cette autorité, soit par une action contre une conduite contraire à la concurrence ou discriminatoire, soit par un recours contre une décision qui, de l'avis du recourant, enfreint ses droits. L'autorité devrait aussi pouvoir agir d'office si elle soupçonne que le marché ou la concurrence sont influencés de façon illicite. La solution proposée est la mieux à même d'atteindre ces objectifs. Le renforcement de la CACF s'est fait en plusieurs phases, la plus récente étant la révision de la LTM¹⁸. Grâce au présent projet, la Commission désormais appelée RailCom obtient les compétences nécessaires pour pouvoir agir rapidement et efficacement si nécessaire.

Harmonisation des tâches et des finances

Le renforcement de RailCom entraîne une hausse des coûts. RailCom – comme précédemment la CACF – est toujours financée par la caisse fédérale générale. Les détails figurent au ch. 1.3.4.1.3.

17 Rapport d'activité 2013 de la commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF).

18 FF 2014 3687, ici 3783

1.3.5 Extension des droits des passagers

Introduction

L'histoire des transports publics en Suisse est celle d'une réussite qui fait figure de référence en comparaison internationale. La demande de transport de voyageurs intérieur est en hausse constante depuis des années. Au cours de la seule année 2012, 23 milliards de voyageurs-kilomètres (vkm) ont été parcourus en TP, dont la majeure partie (19,3 milliards de vkm ou 83%) par le rail, les deux tiers étant du trafic grandes lignes. Malgré ce succès, on sait par expérience que, dans la législation actuelle, les voyageurs sont la partie la plus faible du contrat de transport. L'extension de leurs droits est donc une contre-prestation importante.

Dans divers domaines, l'UE garantit actuellement davantage de droits aux passagers du rail que la Suisse. La Suisse a intérêt à améliorer la situation juridique des passagers du rail et à garantir des standards internationaux. Grâce à une adaptation du droit suisse aux prescriptions UE sur les droits des passagers, l'attrait du transport ferroviaire aux niveaux national et international peut augmenter.

Le nombre d'entreprises internationales d'autocars qui proposent des voyages avec un arrêt en Suisse a continuellement augmenté ces dernières années. Actuellement, il existe plus de 100 lignes de transports UE et environ 80 lignes de transports depuis les Etats-tiers avec arrêt (y c. point de départ et destination) en Suisse. Afin de renforcer les droits des passagers en général et d'établir des règles de concurrence fonctionnelles et équitables entre transport international par rail et par autocars, il y a lieu d'introduire, dans chacun de ces deux modes, des droits des passagers supplémentaires.

Dispositions dans l'UE

Depuis 2011, l'UE applique un paquet complet de droits des passagers à tous les modes de transport, à savoir le rail, la route, l'air et l'eau. Les prescriptions ont pour but de mettre l'utilisateur au centre de la politique des transports. C'est ce que déclare la Commission Européenne dans le Livre blanc des transports de 2001¹⁹.

Dans le règlement (CE) n° 1371/2007²⁰, l'UE fixe des exigences minimales relatives aux droits des personnes à mobilité réduite, aux questions de responsabilité civile et aux prestations de dédommagement et d'aide en cas d'interruption du voyage. Les droits des passagers en transport ferroviaire sont en grande partie fondés sur des réglementations internationales déjà en vigueur, notamment sur la COTIF et sur son appendice A (CIV).

Au sein de l'UE, le marché du transport international de passagers par autocars est libéralisé. À la différence du transport ferroviaire, il n'existe pas de convention internationale qui régit les droits des passagers dudit transport et qui soit aussi appliquée à grande échelle. C'est pourquoi l'UE a adopté le règlement (UE)

19 Livre blanc, présenté par la Commission le 12 septembre 2011 : « La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix » [COM(2011) 370 final - Non publié au Journal officiel].

20 Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, JO L 315 du 3.12.2007, p. 14.

n° 181/2011²¹ afin d'accroître l'attrait du transport par autocar pour les passagers et de standardiser les conditions de concurrence. Ce règlement est comparable avec le règlement CE n° 1371/2007 sur les droits des passagers du transport ferroviaire.

Droits des passagers du transport ferroviaire en Suisse

La Suisse a ratifié la COTIF avec son Appendice A (Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des voyageurs), qui régit certaines questions de responsabilité civile en transport international ferroviaire. La LTV et l'OTV contiennent des dispositions sur le contrat de transport, sur la responsabilité civile des ETF, sur les correspondances manquées et sur les trains annulés. Selon la loi suisse, ces dispositions ne s'appliquent pas seulement aux chemins de fer mais à tous les types de transport.

La LHand, l'OHAnd, l'OTHAnd et l'ordonnance du DETEC du 22 mai 2006 concernant les exigences techniques sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (OETHAnd)²² régissent en Suisse les droits des personnes qui ont un handicap ou dont la mobilité est restreinte. Ces réglementations sont déjà plus complètes pour le transport ferroviaire que ne le sont celles de l'UE.

Droits des passagers du transport international par autocar en Suisse

Le transport de voyageurs transfrontalier par la route soumis à autorisation (transport international par autocar) est assujéti à la LTV. Toutefois, plusieurs prescriptions relatives aux droits des passagers dans la loi et dans l'ordonnance s'appliquent exclusivement aux transports concessionnaires. De ce fait, la Suisse ne connaît actuellement que peu de prescriptions concernant les droits des passagers du transport international par autocar. Or il y a des mesures à prendre dans l'intérêt des passagers et en raison du caractère international de cette offre de transport.

La LHand ne prévoit qu'une interdiction de discrimination pour les particuliers au sens de l'art. 8, al. 2, Cst.²³. Cependant, elle oblige la collectivité ou l'entreprise concessionnaire à fournir des prestations en fonction des besoins des handicapés. Le transport international par autocar est soumis à autorisation, mais pas au régime de la concession, c'est pourquoi les prescriptions sur les TP de la LHand – sous réserve de l'art. 8, al. 2, Cst. – ne sont pas applicables dans ce domaine. Une adaptation du droit suisse aux prescriptions équivalentes du règlement (UE) n° 181/2011 constitue un standard minimal pour les droits des personnes qui ont un handicap ou dont la mobilité est restreinte en transport international par autocar.

Nouvelle réglementation proposée

Champ d'application

21 Règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar, portant modification du Règlement (CE) n° 2006/2004, JO L 55 du 28.2.2011, p. 1.

22 RS 151.342

23 RS 101

Les modifications proposées concernent la LTV et s'étendent à tous les modes de transport. Les dispositions qui s'appliquent exclusivement aux entreprises ferroviaires sont rédigées avec cette précision. En principe, la nouvelle réglementation comprend tous les transports: international, national, régional et local. Là où des exceptions semblent souhaitables, le projet prévoit une compétence de délégation en faveur du Conseil fédéral.

Responsabilité civile des entreprises ferroviaires pour les voyageurs et leurs bagages: avances

La responsabilité civile de l'entreprise en cas d'accident est régie à l'art. 51 LTV, qui renvoie à la LCdF pour les ETF et à la LCR pour les véhicules routiers. Désormais, les ETF sont tenues de verser une avance en cas de blessure ou de décès d'un passager, afin de pouvoir satisfaire les besoins immédiats des passagers concernés. En cas de décès, il faut d'abord déterminer quelle personne physique a droit à une indemnité, après quoi l'*entreprise* a 15 jours pour payer une avance. Le versement d'une avance ne constitue pas une reconnaissance de responsabilité. L'avance peut être recouvrée si le dégât a été causé par préméditation ou par négligence du passager, ou si la personne qui l'a reçue n'y avait pas droit. Le Conseil fédéral fixe au niveau de l'ordonnance le montant minimal à payer à titre d'avance par une ETF en cas de décès.

Retards, correspondances manquées, trains annulés et annulations

Actuellement, une entreprise au bénéfice d'une concession n'est responsable des dommages que si l'horaire n'est pas respecté et que c'est pour cela que la personne manque la dernière correspondance prévue à l'horaire. Avec la solution préconisée, le Conseil fédéral peut décider que l'entreprise doit proposer aux passagers dont la correspondance est supprimée aussi bien un retour gratuit que la poursuite du voyage par un autre itinéraire sans surcoût. La nouvelle réglementation devrait aussi offrir la possibilité, en transport concessionnaire et en cas de retards de soixante minutes ou plus, un retour gratuit ou la poursuite du voyage par un autre itinéraire sans surcoût – indépendamment du fait qu'une correspondance ait été manquée ou non. En effet, un retard important peut avoir pour conséquence que le passager n'ait plus aucune raison de poursuivre le voyage.

Il faut aussi que l'entreprise concessionnaire, en cas de retards de soixante minutes ou plus ou de correspondance manquée, fournisse aux passagers de l'aide en fonction de leurs besoins. Le Conseil fédéral fixe les détails de ces prestations. Il peut excepter le trafic urbain, de banlieue et régional de cette réglementation. Il faut d'abord faire usage de cette possibilité.

De plus, l'entreprise concessionnaire devrait à l'avenir être obligée de dédommager les passagers à leur demande en cas de retards de soixante minutes ou plus, à moins que le prix du transport ait déjà été remboursé. Le Conseil fédéral fixe le montant de l'indemnité. Selon le projet, qui met en relief le caractère spécial des services régionaux et locaux de transport ferroviaire de voyageurs, les trafics régional et local devraient être provisoirement exemptés de l'obligation de dédommager en cas de retards. Les critères de libération de l'obligation de dédommager sont divers: personnel accompagnant manquant, charge de travail exceptionnellement élevée de

l'entreprise, montant et possibilité de renoncer à rembourser des montants minimes. Il est également possible d'y renoncer en raison de la complexité du remboursement pour des titulaires d'abonnement, qui sont justement nombreux en trafic régional et local.

Le Conseil fédéral examinera ultérieurement la libération de l'obligation de dédommager pour les trafics régional et local sur la base des expériences recueillies dans les domaines soumis à ladite obligation de dédommager.

Certaines entreprises appliquent actuellement, sur une base facultative, un système d'avoirs. Ce faisant, elles indemnisent tous les passagers d'un train, indépendamment du trajet parcouru et du prix du titre de transport. Elles différencient uniquement entre la 1^{re} et la 2^e classe. La nouvelle réglementation prévue garantit que les passagers concernés peuvent demander une indemnité calculée en fonction du prix du titre de transport payé. Suivant le montant, l'indemnité pourra être nettement plus élevée qu'avec le système actuel.

Les réglementations en vigueur en matière de retards, de correspondances manquées et de trains annulés ne s'appliquent pas au transport international par autocar car elles valent uniquement pour les entreprises de transport concessionnaires. Le Conseil fédéral fixe au niveau de l'ordonnance les détails des droits des passagers en cas d'annulation ou de retard en transport international par autocar (cf. ch. 0).

Bicyclettes

L'embarquement de bicyclettes n'est actuellement régi ni par l'art. 23 LTV (Bagages à main) ni par sa section 5 (Transport de bagages). Toutes les entreprises de transport du champ d'application de la LTV sont incitées par la réglementation légale à créer des conditions appropriées au transport de bicyclettes dans les véhicules.

Obligation d'informer, recours et sanctions

Actuellement, ni la LTV ni l'OTV ne contiennent des dispositions détaillées sur le devoir des entreprises de transport d'informer les voyageurs. L'art. 52 OTV impose certaines exigences minimales au transport de voyageurs transfrontalier soumis à autorisation. L'obligation d'informer en cas de retards et de suppression devrait être inscrite dans la loi à titre de règle fondamentale de l'entreprise, de même que celle d'informer les passagers de leurs droits. Cette dernière garantit que les passagers connaissent leurs droits et peuvent faire valoir leurs exigences.

Les entreprises de transport ne sont pas tenues aujourd'hui d'avoir une instance de recours. La nouvelle prescription prévoit que toutes les entreprises de transport disposent d'un point de contact auquel les passagers peuvent s'adresser. Ce service réceptionnerait les recours concernant le non-respect des droits des passagers. Les passagers devraient pouvoir s'adresser d'abord à l'instance de recours de l'entreprise avant qu'un cas soit traité par l'organisme chargé du contrôle de l'application. Un échange avec l'entreprise concernée peut déjà conduire à un accord dans bien des cas. De plus, le/la passager/passagère, s'il/si elle s'adresse à l'organisme chargé du contrôle de l'application, n'est pas une partie mais un/e indicateur/trice.

L'art. 52 LTV prévoit que le transport public de voyageurs soit soumis à la surveillance de l'OFT. En qualité d'autorité de surveillance, l'OFT est autorisé à lever des décisions ou des dispositions d'organes ou de services de l'entreprise ou à empêcher leur exécution, si elles enfreignent la LTV. De ce fait, l'OFT devrait faire office d'organisme chargé du contrôle de l'application des droits des passagers et surveiller leur mise en œuvre. Les pays-membres de l'UE ont déjà mis en place des services de ce type compétents dans les divers pays. Il existe des dispositions UE analogues pour la navigation aérienne. L'OFAC exerce la fonction d'organisme chargé du contrôle de l'application en vertu de l'art. 3, al. 2, LA.

L'OFT devrait pouvoir prononcer des sanctions en cas de non-respect des droits des passagers. Ces sanctions à l'encontre des entreprises de transport doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. L'art. 57, al. 1, let. a, LTV prévoit que quiconque, intentionnellement ou par négligence, contrevient à une décision fondée sur la LTV ou sur une disposition d'exécution, décision qui lui a été adressée et qui porte la mention de la sanction visée à l'art. 1, est puni de l'amende. Pour pouvoir engager une procédure pénale d'après cette disposition contre une entreprise de transport, il faut d'abord lui signaler le manquement par une décision et la menacer de sanctions en cas de récidive. Cette décision est elle-même attaquable. Lorsqu'elle prend force exécutoire, de nouveaux manquements peuvent faire l'objet d'une procédure pénale.

Motivation de l'adaptation et autres solutions étudiées

La présente proposition vise à renforcer les droits des passagers dans les transports concessionnaires, soumis à autorisation et assujettis à la LTV. On a envisagé des adaptations de la LTV, de la LCdF, de la LHand ainsi que diverses adaptations d'ordonnances. L'adaptation de la LTV et de l'OTV s'est avérée une manière appropriée de renforcer les droits des passagers.

Plusieurs solutions ont été étudiées : une restriction générale des droits des passagers du transport ferroviaire, l'uniformisation des prescriptions relatives aux secteurs des transports ferroviaire et par bus ainsi que l'introduction de règles d'exception pour le transport régional de voyageurs.

Conformément au message sur la réforme des chemins de fer 2, les conditions-cadre légales doivent être uniformisées pour toutes les entreprises²⁴. Celles-ci doivent donc être traitées de façon aussi uniforme que possible dans la LTV. Mais vu les différences de nature entre transports concessionnaires et transport international par autocar, il faut introduire des dispositions dérogatoires au niveau de l'ordonnance qui soient adaptées aux besoins des passagers.

Le Conseil fédéral devrait pouvoir définir des exceptions aux dispositions relatives aux indemnités et aux aides en ce qui concerne le trafic local et le transport régional de voyageurs. La possibilité de restriction au trafic grandes lignes devrait faciliter la mise en œuvre: faute de personnel accompagnant, les prestations de service envisagées ne peuvent le plus souvent être fournies qu'à grands frais en trafic urbain, de banlieue et en transport régional de voyageurs. La plupart des pays-membres de

24 FF 2005 2272, 2281 ch. 1.1.1.2, 2322 ch. 1.2.5

l'UE ont une règle dérogeant au règlement (CE) n° 1371/2007 pour certains trafics. Ainsi, des règles d'exception de durée indéterminée s'appliquent à 61% du trafic grandes lignes intérieur et à 83% du transport régional de voyageurs et du trafic local.

Mise en œuvre des droits des passagers au niveau de l'ordonnance

La mise en œuvre des adaptations de lois proposées en matière de droits des passagers doit être conforme aux règlements (CE) n° 1371/2007 et (UE) n° 181/2011.

L'art. 8, al. 2, LTV permet au Conseil fédéral de promulguer des dispositions dérogatoires à la LTV pour rendre possibles des prescriptions juridiques standardisées dans les transports internationaux. Il est applicable au transport international par autocar du fait du caractère exclusivement international de celui-ci. Il s'agit avant tout des besoins pratiques des voyageurs après un accident, des droits des personnes ayant un handicap ou dont la mobilité est restreinte, de la poursuite du voyage avec ou sans changement d'itinéraire ainsi que du remboursement du prix de transport et de l'aide en cas d'annulation ou de départ retardé.

Le Conseil fédéral adapte l'OTV en conséquence. La nouvelle réglementation doit entrer en vigueur en même temps que la LTV adaptée.

Harmonisation des tâches et des finances

Du fait de la mise en œuvre des droits des passagers, certaines tâches supplémentaires incombent aux entreprises de transport et à l'OFT. Les prescriptions relatives au transport de personnes à mobilité restreinte ou ayant un handicap imposent aux entreprises d'autocars d'adapter leurs prestations de service en conséquence. Il en résulte de faibles coûts supplémentaires et un surcroît de travail.

1.3.6 Autres adaptations de lois

Parallèlement aux droits des passagers, le présent projet contient d'autres adaptations de lois à caractère de cas particulier. OBI traite les améliorations et mises au point suivantes d'articles de loi:

Domaine	Mesures	Article de loi
Champ d'application de la LHand	Clarification du champ d'application de la LICa	art. 3 LHand
Objet et champ d'application de la LCdF	Extension du champ d'application	art. 1, al. 2, LCdF
Retrait et révocation, conditions	Uniformisation de la teneur et de la terminologie entre les modes de transport	art. 8, 8b, 8f, 18y LCdF art. 17a LICa

	(jusqu'ici seulement révo- cation dans la LCdF)	art. 9, al. 3, LTV
Taxe de surveillance	Perception de la taxe de surveillance chez les ETF, propriétaires de voies de raccordement, entreprises de transport à câbles, entreprises de bus concessionnaires et entreprises de navigation concessionnaires	art. 13 LCdF art. 17a de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement ferroviaires ²⁵ art. 23a LICa art. 52a LTV art. 57 LNI
Publication	Information d'office du public et restriction de la validité de la LTrans	art. 14 LCdF art. 24d LICa art. 15a, 15b LNI
Modification d'une installation ferroviaire	Adapter la compétence de l'OFT	art. 18, al. 1 ^{bis} , LCdF
Fixation d'un alignement	Exactitude des plans	art. 18q, al. 2, LCdF
Projets de construction dans les nœuds de correspondance	Réglementation de la ventilation des coûts entre les collectivités participantes et les entreprises de transport	art. 35a LCdF art. 40, al. 1, let. a, LCdF
Réduction de l'indemnité	Compléter les motifs de réduction	art. 52 LCdF art. 33a LTV
Utilisation des bénéfices	Possibilité de constituer des réserves à affectation obligatoire avec les gains de l'infrastructure	art. 67 LCdF
Vérification de l'aptitude	Libération des médecins du secret professionnel	art. 82a LCdF
Financement des installations de transport à câbles	Réglementation sur le financement des coûts infrastructurels	art. 16 LICa art. 18a, titre et let. b
Autorisation d'installations de transport à câbles et d'installations annexes	Autorisation par l'OFT d'installations de transport à câbles et d'installations	art. 3, al. 2 ^{bis} et 2 ^{er} , LICa

²⁵ RS 742.141.5

annexes qui requièrent une autorisation cantonale		
Entreprise ferroviaire	Adaptation du renvoi	art. 2, al. 3, de la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux, LCFF ²⁶
Prêts conditionnellement remboursables	Adaptation à l'art. 51b, al. 3, LCdF d'après FAIF	art. 31, al. 4, LTV

Il y a lieu de mettre en relief les nouveautés suivantes:

Taxe de surveillance

Jusqu'ici, la Confédération a supporté presque tous les coûts de la surveillance de l'exploitation des entreprises. À l'avenir, les entreprises surveillées devront assumer une plus grande part de ces frais. Par conséquent, les cantons doivent cofinancer les coûts de la surveillance de la sécurité de l'offre de transport qu'ils ont commandée conjointement. Le trafic grandes lignes, les entreprises de transport de marchandises ainsi que les utilisateurs de voies de raccordement (chargeurs) font partie de ceux qui assumeront eux-mêmes leur taxe de surveillance. Dans les cas de transports irréguliers ou non professionnels, l'OFT peut renoncer sur demande à percevoir une taxe de surveillance.

Autres solutions rejetées:

Variante 1: taxe perçue uniquement sur les entreprises de transport très rentables

Au lieu d'une taxe de surveillance de toutes les entreprises de transport surveillées, il serait aussi envisageable de ne percevoir une taxe que chez les entreprises non indemnisées et bénéficiaires.

Cette variante a été rejetée car cela équivaudrait à une inégalité de traitement injustifiée des entreprises qui n'ont pas besoin d'indemnité des pouvoirs publics pour leur activité.

Variante 2: émolument de régate au lieu de taxe de surveillance

Le financement des frais de surveillance par un émolument de régate a été rejeté, car celui-ci aurait dû se calculer en fonction des avantages que l'État retire de l'octroi de la concession. Les avantages financiers d'une concession sont extrêmement variables d'une concession à l'autre, c'est pourquoi cet instrument ne semble pas approprié à une ventilation uniformisée des frais de surveillance.

Variante 3: perception d'émoluments couvrant intégralement les coûts

Si les coûts de l'activité de surveillance étaient facturés intégralement aux entreprises de transport que l'OFT a surveillées dans l'année au moyen de contrôles

²⁶ RS 742.31

d'exploitation et d'audits, celles-ci trouveraient le procédé onéreux. Une grande partie de l'activité de surveillance n'est pas causée directement par une erreur de conduite de l'entreprise de transport. Les coûts de la supervision devraient être pris en charge par toute la branche et non pas par les seules entreprises qui ont été contrôlées dans l'année par l'OFT.

Variante 4: maintien du statu quo

Dans la situation actuelle, les coûts de la surveillance par l'OFT sont pris en charge dans une très large mesure par la Confédération suisse, à savoir le contribuable. Cela équivaut à un subventionnement indirect d'entreprises qui n'auraient pas du tout besoin de telles subventions.

Variante 5: augmentation du degré de couverture des frais dans les procédures d'autorisation

Si les entreprises ne contribuaient aux coûts de leur surveillance que lorsqu'elles ont besoin d'une autorisation pour la construction d'installations ou pour l'exploitation de véhicules, cette solution ne serait pas équitable.

Transparence

D'une part, il y a lieu d'inscrire au niveau de la loi l'obligation de l'autorité de surveillance d'informer le public.

D'autre part, il faut restreindre le champ d'application de la LTrans là où l'accès public à des informations déterminantes pour la sécurité comporte des risques pour la sécurité des TP.

Financement des investissements dans les installations de transport à câbles

À l'entrée en vigueur de la nouvelle législation FAIF le 1^{er} janvier 2016, la base légale de l'allocation de contributions d'investissement aux installations à câbles du TRV avec fonction de desserte par la Confédération et les cantons, en vertu de l'art. 56 LCdF, est caduque.

À l'avenir, le FIF financera les investissements dans les installations à câbles avec fonction de desserte, comme celui des chemins de fer à crémaillère. La Confédération ne cofinancera pas les installations de transport à câbles touristiques, pas plus qu'aujourd'hui. Comme il n'est guère possible de délimiter clairement, dans les installations à câbles, les éléments de l'infrastructure de ceux du transport, il y a lieu d'allouer une contribution à fonds perdus fixe de 50% à l'ensemble des investissements des installations de transport à câbles. En contrepartie, les cantons ne participent plus à ces investissements dans l'infrastructure. Les autres coûts d'investissement doivent être financés par des fonds propres des entreprises de transport à câbles, avec du capital étranger ou des contributions de cantons, de communes ou de tiers.

Dans l'ensemble, vu les expériences des dernières années, il faut s'attendre en moyenne à des investissements annuels d'environ 40 millions de francs, soit à un prélèvement annuel d'environ 20 millions de francs du FIF. Cette contribution au financement devrait prendre la forme de contributions à fonds perdus.

Si le financement ne pouvait pas passer par le FIF, les entreprises de transport à câbles devraient financer elles-mêmes les investissements, en règle générale avec du capital étranger portant intérêt. Mais les intérêts échus et les autres coûts devraient être couverts par le budget du TRV. Par ailleurs, l'égalité de traitement des installations de transport à câbles et des chemins de fer à crémaillère, judicieusement mise en place, serait à nouveau abrogée.

Règles de financement pour les projets de construction dans les gares de correspondance

Vu l'attrait des TP, l'affluence croissante des passagers et le fait que toujours plus de gares sont utilisées par plusieurs entreprises de transport, il y a lieu de préciser les règles de collaboration. La nouvelle réglementation établit des critères précis concernant le procédé, que ce soit pour le financement de la planification ou pour la construction. La répartition des coûts doit suivre des principes clairs (principe de territorialité, conditions spéciales etc.), mais l'accord entre les participants a toujours priorité. L'usage de conclure des conventions devient une obligation. De ce fait, la responsabilité de financement, y c. la délimitation par rapport au FIF est clairement réglée dès le début.

1.4 Variantes étudiées et rejetées

Dans son rapport final²⁷ publié le 2 mai 2013, EOBI conclut qu'il y a des mesures à prendre dans divers domaines de l'organisation de l'infrastructure ferroviaire. Les experts ont élaboré plusieurs possibilités et propositions de solutions pour OBI, dont les avantages et les inconvénients ont été analysés ensuite par le Conseil fédéral.

Entre autres, EOBI a étudié et décrit plusieurs variantes dans l'optique d'un renforcement du SAS. Les résultats ont été réunis dans un rapport séparé, publié avec le rapport final sous forme d'annexe 5. Pour l'essentiel, les recommandations d'EOBI ont été suivies, car le consensus est clairement établi sur les tâches et l'organisation du SAS, établissement indépendant de la Confédération.

De même, le groupe d'experts s'est prononcé sur la maîtrise du système et a recommandé que l'OFT désigne toutes les maîtrises de système et fonctions d'intégration pertinentes et touchant l'infrastructure, les règle avec clarté, définit les processus et octroie les mandats correspondants. Le présent projet a renoncé à réglementer les fonctions d'intégration.

EOBI a aussi présenté diverses variantes dans le cadre de l'analyse de la CACF (désormais RailCom) à titre d'autorité de régulation. Un rapport séparé sur le sujet a été publié avec le rapport final sous forme d'annexe 4. Le modèle proposé dans le

27 Le rapport final du groupe d'expert Organisation de l'infrastructure ferroviaire est téléchargeable gratuitement sur le site de l'Office fédéral des transports (OFT) sous www.bav.admin.ch > Thèmes > Réforme des chemins de fer > Autres sujets de réforme.

présent projet s'est avéré approprié. Pour l'essentiel, les recommandations d'EObI ont été suivies puisque le consensus est clairement établi sur le renforcement et les tâches de RailCom.

Certaines tâches d'examen ne devraient pas relever de la compétence de RailCom. Par exemple, la Commission ne devrait examiner ni les conditions d'utilisation du réseau ferré (*network statements*) ni les conventions-cadre (*framework agreements*) avant leur promulgation ou leur signature. En procédant à un examen formel ou informel, RailCom exprimerait son accord avec les instruments. Elle n'aurait plus alors la possibilité de juger ultérieurement, à titre d'instance judiciaire, de l'application non discriminatoire de ces instruments avec l'indépendance requise.

EObI a également approfondi l'étude de divers modèles d'entreprise et la question de la séparation de l'infrastructure et des transports. La séparation verticale, de l'avis d'EObI, recèle de nombreux risques. EObI voit des avantages dans la gestion intégrée des transports et de l'infrastructure pour le système ferroviaire suisse, hautement réseauté et fortement sollicité. C'est pourquoi EObI considère le modèle du groupe d'entreprises comme une chance de conserver l'entreprise à gestion fonctionnelle intégrée comme un pilier du système ferroviaire suisse. Il estime que la fusion des CFF et du BLS dans une structure de groupe d'entreprises serait un pas stratégiquement important pour la suite du développement. Le Conseil fédéral est d'avis que des mesures moins incisives permettraient aussi d'atteindre le but de réduction du risque de discrimination dans l'environnement concurrentiel actuel. C'est pourquoi il propose de renforcer le droit de participation des ETF au lieu d'imposer un modèle de groupe d'entreprises.

Quant à l'extension des droits des passagers du transport ferroviaire, différentes variantes ont également été étudiées, notamment en ce qui concerne la règle d'exception pour le transport régional de voyageurs et le trafic local. Une restriction des droits des passagers en trafic grandes lignes national et international a été considérée comme judicieuse dans les cas où une mise en œuvre serait difficile faute de personnel accompagnant.

Le présent projet repose en grande partie sur les bases élaborées par EObI dont le rapport final contient *in extenso* les variantes approfondies et rejetées, motivations à l'appui. Vu l'exhaustivité du rapport final et de ses annexes, il n'y a pas eu de variantes supplémentaires étudiées lors de l'élaboration du présent projet.

1.5 Comparaison avec le droit européen

1.5.1 Principes de compatibilité UE

Pourquoi la Suisse doit introduire un droit équivalent à celui de l'UE

La Suisse, vu sa situation géographique et son infrastructure ferroviaire, est une partie importante du réseau ferré européen à l'agencement duquel elle prend part comme un pays de transit majeur en transport international de voyageurs et de marchandises; son étroite collaboration avec les pays européens voisins et un réseau ferroviaire de haute qualité sont des piliers de la mise en œuvre de la politique suisse des transports.

Il est de l'intérêt de la Suisse que les conditions-cadre juridiques du transport terrestre soient équivalentes dans une large mesure en Suisse et dans l'UE : c'est le

moyen de garantir l'interopérabilité. Le présent projet vise à assurer l'accès non discriminatoire au réseau demandé par l'UE.

Équivalence avec le droit UE

Conformément à l'art. 52, al. 6, de l'ATT, la Suisse applique 'le principe des prescriptions juridiques équivalentes'' (équivalence). Elle adapte ses propres prescriptions juridiques en fonction de l'évolution du droit de l'UE. Après une décision du Comité mixte Suisse-UE institué par l'art. 51 ATT, les prescriptions juridiques équivalentes sont inscrites à l'annexe 1 de l'ATT.

1.5.2 Premier paquet ferroviaire UE et « Recast »

La refonte («*Recast*»)²⁸ est une nouvelle version des directives 91/440/CEE²⁹, 95/18/CE³⁰ et 2001/14/CE, c'est-à-dire du premier paquet ferroviaire UE³¹, qui modifiait entre autres ces directives.

Attribution des sillons

Les acquis UE déterminants constituent la refonte, qui n'a pas encore été intégrée à l'annexe de l'ATT. L'art. 38 de cette refonte prévoit que le «gestionnaire d'infrastructure» assure la répartition de la capacité d'infrastructure. L'art. 7, al. 2, contient le complément suivant : si le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel, [l'attribution des sillons est assumée] respectivement par un organisme de tarification et par un organisme de répartition qui sont indépendants des entreprises ferroviaires sur les plans juridique, organisationnel et décisionnel.

Conformément à la refonte, les décisions d'attribution des sillons doivent être prises par un service indépendant. Cette tâche comprend aussi la disposition des sillons, l'évaluation de leur disponibilité et leur attribution, ainsi que l'encaissement des redevances d'utilisation des sillons. Pour que le SAS corresponde aux exigences d'indépendance de l'UE, il est désormais réorganisé sous forme de service indépendant de la Confédération. De plus, il a pour mission d'encaisser le prix du sillon.

Le droit UE prévoit aussi que les décisions sur les prix du sillon relèvent d'un service indépendant. Le Conseil fédéral a déjà compétence de fixer les principes du prix du sillon selon l'OARF. L'OFT fixe les prix pour le réseau ferré suisse selon ces principes. Cette condition est déjà remplie.

28 Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (nouvelle version), JO L 343 du 14.12.2012, p. 32.

29 Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires, JO L 237 du 24.8.1991 p. 25.

30 Directive 95/18/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires, JO L 143 du 27.6.1995, p. 70.

31 Le Premier paquet ferroviaire de l'UE comprend les directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE et il a été publié le 15 mars 2001 au Journal Officiel de l'Union européenne.

Organisation de l'infrastructure ferroviaire

Le cadre légal européen actuel autorise les ETF intégrées. La refonte n'impose pas aux ETF européennes de modèle de gouvernance à adopter. Il s'agit plutôt de réaliser la condition de l'indépendance dans les fonctions essentielles des GI ainsi que pour les prix du sillon et leur attribution. Il n'y a pas à présenter des comptes de profits et pertes ni des bilans séparés pour les prestations de transport et pour l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire. Mais les subventions croisées sont interdites : aucune subvention des fonds publics versée à l'un de ces domaines ne doit être transférée à un autre.

La Suisse a introduit la séparation comptable et organisationnelle de l'infrastructure et des transports avec la réforme des chemins de fer 1. Cette réforme, en instituant un service indépendant d'attribution des sillons et une Commission d'arbitrage renforcée, équivaut à une adaptation du droit suisse au droit UE en vigueur. Les propositions d'un quatrième paquet ferroviaire³² définissent dans l'UE des impératifs d'indépendance plus stricts («la Muraille de Chine») pour les ETF intégrées. Les GI devraient être indépendants des ETF dans leur organisation et dans leurs décisions (cf. ch. 5.2 **Error! Reference source not found.**).

Service de régulation

Chaque Etat-membre doit, selon les prescriptions UE, mettre en place un service de régulation national unique pour le secteur ferroviaire. La refonte renforce l'autorité de régulation dans son rôle et dans son indépendance. Pour pouvoir garantir un accès non discriminatoire aux prestations de transport ferroviaire et une fourniture harmonieuse de prestations, il faut renforcer d'une part l'indépendance des services de régulation nationaux et de leurs compétences (par ex. prise de sanctions ou mandement de contrôle) et d'autre part la collaboration entre ces services sur les questions internationales.

La refonte souligne encore davantage l'importance de l'indépendance du service de régulation. En plus des tâches actuelles, ce service sera chargé d'assurer la surveillance de la concurrence. Il devrait contrôler l'ouverture de l'accès au réseau, les barèmes de rémunération etc. sous l'angle de la non-discrimination et avoir le droit de prononcer des sanctions (par ex. amendes). Il est habilité à requérir des GI et des utilisateurs du réseau tous les documents et renseignements dont il a besoin pour son enquête. En tant que service de régulation, il ne doit pas être sujet au contrôle d'une autre instance administrative, mais collaborer étroitement avec les autorités nationales de sécurité et d'approbation. Il doit consulter régulièrement les utilisateurs du réseau pour connaître leur avis sur le marché ferroviaire. Ses décisions sont publiées. Le renforcement de la CACF proposé par le Conseil fédéral est en accord avec ces objectifs.

1.5.3 Deuxième et troisième paquet ferroviaire UE, droits des passagers du transport international par autocar

32 La proposition d'un Quatrième paquet ferroviaire comprend les propositions COM (2013) 26, COM (2013) 27/2, COM (2013) 28/2, COM (2013) 29/2, COM (2013) 30 et COM (2013) 31 ; elle a été publiée au Journal Officiel de l'UE le 30 janvier 2013.

Les dispositions sur l'interopérabilité et la sécurité du Deuxième paquet ferroviaire adopté en 2004 par l'UE ont déjà été intégrées en majorité dans le droit suisse lors de la deuxième partie de la réforme des chemins de fer 2.

Le Deuxième paquet ferroviaire a également été l'occasion d'instituer l'Agence ferroviaire européenne (AFE) (règlement [CE] n° 881/2004³³). Le 25 mai 2015, le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociations en vue d'une adhésion de la Suisse à l'AFE, adhésion grâce à laquelle la Suisse pourrait défendre ses intérêts dans la procédure législative de réglementation ferroviaire européenne. De plus, l'immatriculation des véhicules des fabricants suisses de matériel roulant en serait simplifiée et coûterait moins cher.

Le Troisième paquet ferroviaire, décidé en 2007, contient entre autres le règlement (CE) n° 1371/2007 qui énumère les droits et les obligations des voyageurs du transport ferroviaire. Des prescriptions comparables ont été décidées le 16 février 2011 pour le transport par autobus dans le règlement (UE) n° 181/2011. L'extension des droits des passagers proposée dans le cadre du présent projet équivaut à l'adaptation des dispositions suisses à celles de l'UE. Cela facilite et standardise le transport transfrontalier de voyageurs sur le rail et la route. Les entreprises de transport sont déjà tenues de respecter, de par la COTIF/CIV et les règlements UE, certaines prescriptions internationales pour les sections en dehors de Suisse. Les prescriptions du règlement (UE) n° 181/2011 qui concernent les services de ligne nationaux ainsi que les services occasionnels ne sont pas prises en compte dans le cadre de l'harmonisation du droit suisse aux prescriptions UE dans ce domaine. Cette restriction aux transports internationaux est autorisée lors de la reprise des prescriptions UE du fait du champ d'application de l'ATT. Conformément à l'art. 2, par. 1, ATT, «[l]e présent Accord s'applique aux transports bilatéraux routiers de voyageurs et de marchandises entre les Parties contractantes, au transit par le territoire des Parties contractantes [...], et aux opérations de transports routiers de marchandises et de voyageurs à caractère triangulaire et au grand cabotage pour la Suisse. »

De plus, le Deuxième et le Troisième paquets ferroviaires contiennent des prescriptions juridiques sur l'ouverture du marché ferroviaire. Alors que la directive 2004/51/CE³⁴ du Deuxième paquet ferroviaire libéralise entièrement le fret ferroviaire (y c. le cabotage national), les ETF étrangères peuvent proposer, selon la directive 2007/58/CE³⁵ du Troisième paquet ferroviaire, le transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs y compris le cabotage national, à condition que le but principal de l'offre de transport soit le trafic transfrontalier. Les dispositions sur la libéralisation du transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs se trouvent également dans la refonte. La reprise des directives 2004/51/CE et 2007/58/CE ne fait pas

33 Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne (règlement instituant une agence), JO L 164 du 30.4.2004, p. 1.

34 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 JO L 164 du 30.4.2004, p. 164.

35 Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire, JO L 315 du 3.12.2007, p. 44.

l'objet du présent projet. La Suisse ne s'est pas prononcée jusqu'ici sur une plus grande ouverture du marché du trafic ferroviaire.

Les dispositions de la directive 2007/59/CE³⁶ du Troisième paquet ferroviaire sur la certification des conducteurs de véhicule moteur ont déjà été intégrées dans le droit suisse.

1.5.4 Bilan compatibilité UE

Les présentes propositions sur OBI vont dans la même direction que les prescriptions déjà en vigueur pour les pays-membres de l'UE. Le projet à mettre en consultation correspond aux dispositions du premier paquet ferroviaire et à celles de la refonte, à l'exception des prescriptions sur l'ouverture du transport ferroviaire des voyageurs transfrontalier. Les droits des passagers dans l'UE sont aujourd'hui bien protégés par les deux règlements UE. Grâce à l'extension de ces droits, les passagers en Suisse obtiennent des droits comparables.

Les adaptations juridiques proposées avec OBI forment la base de la reprise complète des paquets ferroviaires 1 à 3 et de la refonte. Les dispositions du premier paquet ferroviaire, qui ont été résumées dans la refonte, sont mises en œuvre en Suisse avec le présent projet. Cette étape rend possible un perfectionnement ultérieur du système ferroviaire suisse. Après l'adoption des présentes adaptations de lois, les actes normatifs UE suivants peuvent désormais être repris dans l'annexe 1 de l'accord sur les transports terrestres:

- règlement (CE) n° 1371/2007
- règlement (UE) n° 181/2011

1.6 Classement d'interventions parlementaires

Le projet soumis remplit les exigences de l'intervention parlementaire ci-après:

2008	P	08.3763 Paysage ferroviaire suisse: consolidation par les CFF (N 17.11.08, Commission des transports et des télécommunications du Conseil National)
------	---	---

Le Conseil fédéral propose donc de classer ladite intervention parlementaire.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées

Art. 3 Champ d'application

³⁶ Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 concernant la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains, JO L 315 du 3.12.2007, p. 51.

Conformément à l’art. 9, al. 4, LICa, la LHand s’applique à la construction d’installations de transport à câbles avec concession fédérale.

Conformément à l’art. 3, let. b, ch. 3, LHand, la loi s’applique aux équipements accessibles au public des TP et aux véhicules assujettis à la LTV. En sont exceptés les téléskis ainsi que les télésièges et télécabines de moins de neuf places par unité de transport.

Les deux réglementations sont contradictoires dans la mesure où les télésièges et télécabines de moins de neuf places par unité de transport requièrent une concession de la Confédération s’ils peuvent transporter plus de huit personnes par sens de la marche.

D’après le but de la LHand, seules sont exclues du champ d’application les installations de transport à câbles qui ne conviennent pas à un aménagement en fonction des besoins des handicapés à cause de leurs caractéristiques. Il s’agit notamment de tous les téléskis et télésièges ainsi que de toutes les télécabines dont les gondoles sont trop petites pour accueillir une chaise roulante. Or la cabine d’un funiculaire peut aussi être trop petite. Par conséquent, c’est ici la taille des gondoles et non pas la capacité par sens de la marche qui est déterminante.

La présente révision vise donc à établir clairement que la LHand doit s’appliquer à toutes les installations de transport à câbles, à l’exception des téléskis et des installations à câbles de moins de neuf places par unité de transport.

Par conséquent, la LHand s’applique aussi aux installations à câbles avec autorisation cantonale, à condition que les cantons soient compétents pour autoriser les installations à câbles dont les unités de transport ont plus de huit places.

Le renvoi à la LTV n’est pas rendu superflu par le renvoi à la LICa, car la LTV régit aussi le trafic de bus.

2.2 Loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer

Art. 1, al. 2

Les installations qui ne servent pas au transport proprement dit de voyageurs ou de marchandises, mais qui sont nécessaires à l’exécution de tels transports, font également partie du champ d’application de la LCdF. Il s’agit ici notamment de terrains d’exploitation ou d’installations de maintenance des chemins de fer.

L’ouverture à l’accès au réseau est la suite juridique de l’état de fait qu’il s’agit d’une infrastructure ferroviaire soumise au régime de la concession et non pas d’un critère approprié de délimitation du champ d’application.

Art. 8 Retrait, révocation et extinction

Il y a lieu de standardiser l’emploi des termes « retrait » et « révocation ». Comme à l’art. 9, al. 3 à 5, LTV, où la différenciation a déjà été faite, le retrait est une suite juridique d’une action contraire au droit. Il est donc autorisé sans dédommagement. La révocation en revanche a lieu en raison d’un intérêt public prépondérant malgré

une conduite irréprochable du titulaire de la concession, c'est pourquoi la révocation entraîne une obligation de dédommager.

Simultanément, il est établi clairement que le retrait d'une concession est également autorisé lorsque son détenteur ne remplit plus les conditions de l'octroi.

Art. 8b Retrait de l'agrément de sécurité

Au sens d'une terminologie standardisée (cf. commentaires de l'art. 8), il s'agit ici de la réglementation d'un retrait.

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

Au sens d'une terminologie standardisée (cf. commentaires de l'art. 8), il s'agit ici de la réglementation d'un retrait.

Art. 9b Prix du sillon

La disposition en vigueur est intitulée « Droit de percevoir une redevance ». Elle est conservée en substance, mais sa rédaction est adaptée sur plusieurs points. Le nouveau titre « prix du sillon » indique qu'il s'agit ici de la réglementation complète de la rémunération que les GI peuvent percevoir pour l'utilisation de leur infrastructure par les ETF.

Art. 9c Organisation

Aujourd'hui, les sillons sont attribués par Sillon Suisse SA sur mandat des GI. Désormais, le SAS se voit confier un mandat légal direct. En qualité d'établissement de droit public autonome, le nouveau SAS appartient aux unités décentralisées de l'Administration fédérale comme par exemple l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle ou Swissmedic et, à l'instar de ces unités, il est indépendant dans son organisation et dans sa conduite de l'exploitation. Il peut acquérir des droits et des obligations (par ex. acheter une propriété ou s'engager par contrat vis-à-vis de tiers). Le SAS tient ses propres comptes, à intégrer dans le Compte d'État consolidé de la Confédération (cf. art. 55, al. 1, let. c, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération, LFC³⁷). De cette manière, on peut garantir une vue d'ensemble aussi complète que possible du patrimoine, des finances et des revenus de la Confédération.

D'après l'al. 1, l'établissement ne doit pas avoir de but lucratif, ce qui le distingue d'autres entreprises proches de la Confédération. Le siège de l'établissement (Berne) est fixé directement dans la loi, comme le prévoit entre autres la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA)³⁸.

L'indépendance de son Conseil d'administration est aussi un point essentiel pour le SAS. La loi impose des exigences minimales à ce sujet (al. 2; cf. ch. 1.3.1.1.1).

³⁷ RS 611.0

³⁸ RS 956.1

Le SAS est géré selon des principes d'économie d'entreprise. Cela permet d'assurer que les ressources sont employées de manière économe et que le rapport coûts-utilité est approprié (al. 3). Il peut percevoir des émoluments pour couvrir ses dépenses (cf. art. 9k, al. 1, let. a).

Art. 9d Tâches et compétences

Le mandat actuel de droit privé au SAS est remplacé par un mandat légal; la loi énumère les tâches et responsabilités du SAS en tant qu'instrument de renforcement de la concurrence dans le transport ferroviaire. Les éléments centraux sont donc l'accès non discriminatoire au réseau et l'utilisation optimale des capacités ferroviaires tout juste suffisantes (al. 1).

Les tâches essentielles figurent à l'al. 2. La programmation indépendante de l'horaire, compte tenu des intérêts justifiés de tous les types de transport (trafic grandes lignes, transport régional de voyageurs et transport de marchandises, let. b) y joue un rôle central.

Le SAS doit disposer de certains droits sur les entreprises ferroviaires pour accomplir ses tâches. L'al. 3 crée la base juridique de leur établissement. Afin de s'acquitter de son mandat légal et de ses tâches, le SAS a notamment besoin d'un droit de regard sur tous les documents pertinents. De même, il peut obtenir des renseignements chez les commanditaires de sillons ou chez les GI. À la différence de RailCom (cf. art. 40a^{quater}, al. 2, LCdF), le SAS n'a toutefois pas besoin de prescription qui obligerait aussi les autorités compétentes de la Confédération et des cantons, en plus de leur obligation normale de collaborer, à lui fournir des documents.

Le SAS devrait également constituer une unité d'organisation aussi légère et efficace que possible. L'élaboration de l'horaire est toutefois un processus itératif et de longue haleine. Le SAS devrait donc pouvoir confier cette tâche sur mandat à des tiers, à savoir les gestionnaires d'infrastructure. La loi réserve explicitement la disposition ad hoc (al. 4). Ce modèle de mandat est aussi en accord avec les prescriptions de l'UE sur l'établissement de l'horaire.

Le Conseil fédéral régit le mandat de ces tâches au niveau de l'ordonnance (cf. commentaires de l'art. 9r). Il va de soi qu'ici – comme précédemment – la division Infrastructure des CFF entre en ligne de compte. L'établissement de l'horaire y tient le premier plan. Le SAS reste toutefois dans tous les cas responsable des tâches accomplies par des tiers. Comme chaque relation de mandat, celle-ci peut aussi être résiliée à tout moment; la disposition déterminante du CO (art. 404 CO) est obligatoirement applicable. Il est donc superflu de prévoir ici une disposition supplémentaire relative à la résiliation. Il n'est pas nécessaire de régler ici la question de savoir qui assurerait la succession en cas de résiliation du rapport avec le mandant. Mais il est essentiel que, selon le principe de proportionnalité, (cf. art. 5, al. 2, Cst.) des mesures plus douces que la résiliation soient possibles. Le SAS peut alors exercer une influence sur l'entreprise mandataire si les mandats n'étaient pas réalisés conformément à la loi.

Art. 9f Conseil d'administration

Le Conseil d'administration est responsable de la direction stratégique du SAS; les affaires courantes sont l'affaire de la Direction. La limitation à un nombre de membres entre cinq et sept garantit que cet organe peut traiter ses affaires efficacement. Lors de la nomination, il faut veiller à réunir au Conseil un éventail suffisamment large de savoir-faire (al. 1).

Les tâches du Conseil d'administration sont énumérées à l'al. 2. La fixation d'objectifs stratégiques pour le SAS y est très significative, le Conseil d'administration, pour les fixer, doit s'orienter sur les objectifs légaux de l'art. 9f, al. 2, let. a. Les objectifs stratégiques doivent être approuvés par le Conseil fédéral, à qui il faut adresser un rapport sur la réalisation des objectifs.

Les *al. 3 et 4* décrivent les responsabilités du Conseil fédéral en matière de nomination et de révocation des membres du Conseil d'administration du SAS. L'indemnité des membres du Conseil d'administration est fixée par le Conseil fédéral (al. 5). Pour ce faire, celui-ci applique l'art. 6a, alinéas 1 à 5, LPers ainsi que l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération (ordonnance sur les salaires des cadres)³⁹. D'après ces bases légales, les conditions d'engagement sont fixées en tenant compte notamment du risque entrepreneurial, de la taille de l'entreprise ainsi que de la rétribution et des conditions de contrat dans la branche concernée et à la Confédération.

Les membres du Conseil d'administration doivent être indépendants économiquement. Ils ne peuvent exercer aucune charge fédérale ni cantonale qui puisse compromettre leur indépendance. Ils ne doivent notamment appartenir à aucun organe ni être employés d'une ETF ou d'un GI au sens de l'art. 2. Une personne qui agirait sur mandat pour une ETF en tant que consultant/e par exemple (al. 6) ne serait pas non plus indépendante. L'indépendance doit être garantie en permanence (al. 7).

Art. 9g Direction

La Direction est l'organe opérationnel et responsable de la direction administrative. Elle est placée sous la direction d'une directrice ou d'un directeur et accomplit toutes les tâches qui ne sont pas réservées au Conseil d'administration selon la loi. Elle est notamment compétente pour promulguer les décisions liées à l'activité du SAS, et tenue de préparer les bases de décision du Conseil d'administration. Elle présente à ce dernier des rapports, régulièrement ou en cas d'événements.

Art. 9h Organe de révision

La vérification de la tenue des comptes, du compte de résultats et du bilan est assurée par un organe de révision nommé par le Conseil fédéral. À la différence du domaine financier, la révision n'a pas de conflit d'intérêts potentiel avec les entreprises privées de la branche de la révision. La nomination d'un organe de révision de l'économie privée est donc possible. L'organe de révision a des compétences étendues et adresse son rapport au Conseil d'administration et au Conseil fédéral. Il remet au Conseil fédéral le rapport de révision pertinent et complet et ne se contente

³⁹ RS 172.220.12

pas d'un résumé, comme c'est l'usage pour les actionnaires d'une société anonyme en vue de l'Assemblée générale. Par dérogation au droit des sociétés anonymes, la révision du SAS doit porter non seulement sur les comptes annuels, mais aussi sur une partie du rapport de situation (rapport de situation: cf. art. 961c CO). L'organe de révision doit examiner le rapport de situation sous les trois aspects suivants et en rendre compte: éventuelles contradictions par rapport aux comptes annuels, exécution d'une gestion des risques adéquate et éventuelles contradictions dans le rapport sur le personnel. De ce fait, la loi impose à l'organe de révision une tâche supplémentaire (cf. possibilité analogue chez les sociétés anonymes: art. 627, ch. 13, CO).

Art. 9i Rapports de travail

Le personnel est employé selon le droit public et assujéti à la LPErs.

Art. 9j Caisse de pensions

La prévoyance professionnelle du personnel est conforme à la législation sur la Caisse de pensions de la Confédération. Le personnel du SAS est déjà assuré chez PUBLICA à l'heure actuelle.

Art. 9k Financement

Le SAS est financé en principe par les émoluments que lui versent les GI (al. 1, let. a). Dans la mesure où cela augmente les coûts non couverts des GI, ces derniers sont indemnisés par la CP conformément à l'art. 51. Cela correspond pour l'essentiel à la solution actuelle (cf. ch. 1.3.1.1.6). Le Conseil fédéral régit désormais les émoluments au niveau de l'ordonnance (cf. commentaires ad art. 9r), ce qui est nouveau et correct pour un établissement fédéral.

De plus, le SAS reçoit des indemnités pour les prestations qu'il fournit dans l'intérêt du système global et qu'il ne peut pas facturer aux GI en émoluments (al. 1, let. b). Ces indemnités à attribuer au domaine de l'infrastructure sont prises en charge par le FIF (cf. aussi art. 2, al. 2, let. b, ch. 1, et art. 4, al. 1, let. d, LFIF).

Les prescriptions des al. 2 et 3 permettent d'atteindre la transparence nécessaire, et les émoluments et indemnités ainsi que leur montant ont une base juridique solide.

Art. 9l Réserves

Le montant des émoluments devrait être fixé de manière que le SAS couvre ses coûts et puisse constituer des réserves d'un montant approprié. Les réserves sont affectées exclusivement à la couverture d'événements imprévisibles.

Art. 9m Trésorerie

Le SAS s'associe, pour la gestion de ses liquidités, à la trésorerie centrale de la Confédération. L'Administration fédérale des finances peut, dans le cadre de la trésorerie, allouer des avances et des prêts. En principe, elle assure la solvabilité constante du SAS (art. 60, al. 1, LFC). Ces prêts passent par un compte courant du SAS à la Confédération. Le SAS verse des intérêts aux taux du marché sur les prêts. En contrepartie, il place ses excédents à la Confédération aux taux du marché. Le SAS passera une convention avec l'AFF à ce sujet.

Art. 9n Responsabilité

La responsabilité du SAS, de ses organes et de son personnel est régie en principe par la LRFC. Si le SAS confie certaines tâches à des tiers (art. 9d, al. 4), la responsabilité civile est également conforme à la LRFC (art. 1, al. 1, let. f).

Art. 9o Impôts

Le SAS est exempté de tout impôt direct de la Confédération, des cantons et des communes. Les ressources des autorités qui agissent dans l'intérêt public ne doivent pas être réduites par une taxation. Le SAS est assujéti à l'impôt fédéral indirect et aux redevances (taxe sur la valeur ajoutée, impôt anticipé et droits de timbre). Comme les activités du SAS relèvent en règle générale de l'Etat, les émoluments perçus et la taxe de surveillance sont exemptés de la TVA.

Art. 9p Surveillance administrative

Le Conseil fédéral exerce la surveillance administrative sur toute l'activité du SAS. La précision est importante, puisque le SAS doit être indépendant dans son activité et qu'il n'est pas non plus soumis à une éventuelle instruction du Conseil fédéral. La compétence de surveillance est régie par l'art. 8, al. 4, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁴⁰ et va moins loin que la législation sur l'Administration fédérale centrale. Elle se limite aux compétences dont est investi le Conseil fédéral comme la nomination du Conseil d'administration (cf. ch. 1.3.1.1.1) ou l'approbation du règlement du personnel ainsi que la fixation des émoluments et indemnités de la Confédération. En approuvant le rapport de gestion, le Conseil fédéral donne aussi décharge au Conseil d'administration.

Dans la pratique, la surveillance est exercée par le département le plus proche matériellement, à savoir en l'occurrence le DETEC, qui transmet au Conseil fédéral les demandes concernant le SAS.

Art. 9q Registre de l'infrastructure

D'après le droit en vigueur (art. 15f OCF), l'OFT tient un registre des informations nécessaires pour circuler sur l'infrastructure. Ce registre répond aux exigences de la décision d'exécution déterminante de l'UE (registre de l'infrastructure⁴¹). Cette disposition s'appuie sur l'art. 23/ LCdF (traitement des données).

Une nouvelle base légale est créée pour le registre de l'infrastructure. L'al. 1 règle la compétence et l'attribue au SAS.

Afin de pouvoir fournir à tout moment des renseignements aux ETF intéressées et aux tiers sur les investissements prévus à court et à moyen terme, le SAS devrait aussi faire office de centre de publication des plans d'investissement actuels des GI (al. 2).

⁴⁰ **RS 172.010**

⁴¹ Décision d'exécution 2014/880/UE de la Commission du 26 novembre 2014 relative aux spécifications communes du registre de l'infrastructure ferroviaire et abrogeant la décision d'exécution 2011/633/UE

L'obligation de collaborer des GI, indispensable à cet effet, est régie à l'al. 3; ceux-ci doivent inscrire les indications requises pour l'accès au réseau dans le registre de l'infrastructure.

Comme la tenue du registre comporte une composante technique considérable d'un haut degré de précision, il n'y a pas lieu de la réglementer exhaustivement au niveau de la loi. Une ordonnance du Conseil fédéral ou du Département ne serait pas non plus la bonne solution. Le SAS devrait être investi de la compétence de promulguer des directives (al. 4).

Art. 9r Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral est investi de la compétence de régler les tâches et les responsabilités en détail au niveau de l'ordonnance. Par conséquent, les points suivants devront être inscrits ou précisés dans l'OARF ou dans une ordonnance spécifique:

- le SAS fixe et publie les dispositions relatives à la commande de sillons;
- il dirige la procédure de coordination en cas de conflit de commande des sillons;
- il réceptionne les commandes de sillons et attribue les sillons;
- il déclare les tronçons surchargés et effectue des analyses de capacité;
- il est interlocuteur de tous les utilisateurs du réseau et des tiers pour les questions de commande et d'attribution de sillons;
- il doit être impliqué à un stade précoce dans la planification des chantiers des GI et des intervalles et en assure le suivi;
- il est responsable de l'élaboration et de la publication des catalogues des sillons nationaux et met les sillons catalogués réservés au transport de marchandises transfrontalier à disposition des organisations de corridor de fret.

Le Conseil fédéral détermine notamment aussi pour quels tronçons le SAS est compétent (al. 3). Il peut ainsi, conformément aux recommandations d'EOBI, restreindre la compétence sur les réseaux à voie normale et, au besoin, retirer certains tronçons à voie normale du domaine de compétences, notamment ceux des exploitants de réseaux étrangers sur territoire suisse ou des chemins de fer à crémaillère à voie normale.

Art. 9s Procédure et protection juridique

Le SAS accomplit une tâche fédérale. En tant qu'établissement, il répond de ses actes selon le droit public. La PA est applicable. Chacune des décisions du SAS a valeur juridique de décision. L'autorité de recours contre les décisions du SAS est RailCom, conformément à l'art. 40a^{ter}, al. 2. C'est pourquoi les lois fédérales déterminantes sont déclarées applicables (al. 1).

Pour les éventuels recours, le délai suspensif est exclu de par la loi; il faut éviter par exemple qu'un seul recours bloque le processus d'établissement de l'horaire (al. 2).

Le droit du SAS à recourir lui-même à des moyens de recours, dans la mesure où il est concerné par des décisions (al. 3), requiert une réglementation légale explicite. Ainsi, le SAS ne doit pas demander à chaque fois à y être habilité par le Département compétent. Une réglementation analogue s'applique également à RailCom (cf. art. 40a^{octies}, al. 2).

Art. 13 Taxe de surveillance

Actuellement, l'OFT ne couvre qu'environ 12% de ses charges de 65 millions de francs (51 millions de charges de personnel, 14 millions de frais matériels) par ses émoluments et taxes (chiffres de 2014). La plus grande partie de l'activité administrative est donc couverte par les caisses de l'Etat.

Alors que les coûts de l'octroi des approbations des plans et des autorisations d'exploiter (charges annuelles environ 97 500 h = environ 16,7 millions de frais de personnel, recettes 5,6 millions) sont couverts à 33% par des recettes d'émoluments, les autres activités de l'office sont financées presque entièrement par des recettes fiscales.

Les coûts de la surveillance de la sécurité de l'exploitation (charges annuelles environ 24 000 h = environ 4 millions) ne sont notamment pas facturés aux entreprises concernées. Seule exception: les GI versent une taxe de surveillance qui s'élève à 0,4 million par an au total.

Les charges de personnel qui résultent du financement des TP pour l'OFT, ainsi que les activités de l'OFT pour le Conseil fédéral, le Parlement et la population, sont financées presque entièrement par des recettes fiscales.

Selon le principe de causalité, il serait souhaitable de facturer autant que possible aux destinataires d'autorisations, sous forme d'émoluments, les dépenses qu'ils occasionnent.

Il en va de même des critiques émises dans le cadre de l'activité de surveillance. Ici aussi, la marge de manœuvre est faible, car il ne semble pas approprié d'accompagner la moindre petite critique d'une décision payante. Et il faut surtout éviter qu'une critique soit contestée pour le seul motif que la personne en cause ne veuille pas payer l'émolument qui en découle.

Par conséquent, l'activité de surveillance de l'office est aujourd'hui financée dans une très large mesure par les impôts.

Couvrir les coûts de l'activité de surveillance par une taxe de surveillance a pour avantage de décharger les pouvoirs publics et, partant, les contribuables, des coûts de la surveillance d'entreprises de transport rentables et non indemnisées. Le trafic grandes lignes, les entreprises de transport de marchandises et les utilisateurs de voies de raccordement (chargeurs) font partie de ceux qui devront assumer eux-mêmes leur taxe de surveillance.

Chez les entreprises de transport indemnisées, l'introduction d'une taxe de surveillance a pour conséquence que les commanditaires cantonaux doivent aussi participer aux coûts de la supervision des offres de prestations qu'ils ont commandées.

Al. 2, let. a: en principe, les prestations déterminantes ne sont pas les trains-kilomètres planifiés mais parcourus.

Al. 3: la perception d'un prix de transport ne relève d'une activité professionnelle que si ce prix couvre plus que les charges du transport. Les courses historiques

peuvent donc en règle générale être exemptées de la taxe de surveillance, tout comme les transports professionnels occasionnels.

Des réglementations comparables se trouvent aussi dans les nouveaux art. 21a LTM, 8a de la loi du 29 mars 1950⁴² sur les entreprises de trolleybus, 52a LTV et 57 LNI.

Art. 14 Informations déterminantes pour la sécurité

Selon l'al. 1, l'OFT est en principe tenu d'informer le public de son activité de surveillance. Il l'est déjà aujourd'hui, mais cette réglementation ne figurait jusqu'ici qu'au niveau de l'ordonnance. Le rapport annuel de l'OFT sur la sécurité est un exemple de cette activité d'information.

La disposition de l'al. 2 restreint le champ d'application du principe de transparence en application de l'art. 4 LTrans. Il s'agit de garantir que l'OFT continue à recevoir des entreprises qu'il surveille les informations déterminantes pour la sécurité dont il a besoin pour maintenir la sécurité dans les TP.

L'OFAC propose actuellement, dans son projet à mettre en consultation relatif à la modification de la LA, un nouvel art. 107c LA qui vise aussi à protéger l'exercice efficace de l'activité de surveillance.

L'OFT, en qualité d'autorité de surveillance, a un intérêt élémentaire à pouvoir se faire une idée aussi complète et véridique que possible des fausses manœuvres et des situations dangereuses. C'est le seul moyen de reconnaître les situations les plus dangereuses et de prendre des mesures appropriées pour parer à ces risques. Il ne suffit pas qu'une entreprise ferroviaire reconnaisse ses propres erreurs et les évite, mais sans les signaler à l'autorité de surveillance. En effet, dans de tels cas, les autres entreprises d'infrastructure et de transport ne peuvent pas profiter des enseignements tirés.

Par conséquent, il ne doit pas y avoir, pour l'entreprise, d'incitation à receler des informations déterminantes pour la sécurité. Si une entreprise a des raisons de craindre d'être présentée publiquement comme particulièrement dangereuse pour avoir signalé des situations critiques (liste noire), elle renoncera à les signaler, notamment s'il existe une obligation juridique de signaler mais pas de risque de sanction dans la pratique, en cas d'infraction à l'obligation d'annoncer. Une obligation d'annoncer légale ne suffit pas, à elle seule, à garantir que l'OFT reçoive toutes les informations déterminantes pour la sécurité.

Le champ d'application de la LTrans doit donc être restreint autant qu'il est jugé nécessaire dans l'intérêt de la plus grande sécurité possible des TP.

Il est primordial que les entreprises continuent à fournir à l'OFT toutes les informations déterminantes pour la sécurité et qu'elles coopèrent avec lui lors des audits, des contrôles d'exploitation et des inspections afin de déceler les déficits sécuritaires.

C'est pourquoi les entreprises doivent être sûres que leurs annonces de défauts ou leur participation à l'identification de défauts par l'autorité de surveillance n'auront pas de suites négatives pour elles et, surtout, n'entacheront pas leur réputation.

⁴² RS 744.21

Le meilleur moyen de les en convaincre est de faire savoir aux entreprises que leurs annonces de déficits sécuritaires sont tout autant à l'abri de la curiosité publique que les rapports sur les inspections, les contrôles d'exploitation et les audits.

L'accès aux annonces d'accidents ne doit pas être restreint, car l'intérêt d'informer le public est prépondérant.

L'accès aux documents officiels qui ne touchent ni la sécurité technique ni celle de l'exploitation ne doit pas non plus être restreint, par exemple les indemnités des pouvoirs publics.

De plus, la restriction du champ d'application de la LTrans n'interdit pas à l'OFT de publier ce genre de document. S'il existe un intérêt public prépondérant, l'OFT peut publier d'office de telles informations en vertu de l'art. 19, al. 1^{bis} de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données⁴³.

Enfin, il y a lieu de noter que le catalogue d'exceptions actuel de la LTrans ne rend pas superflue la disposition proposée. En effet, il ne s'agit pas de l'empêchement d'exécuter des mesures des autorités conformément à l'objectif (art. 7, al. 1, let. b). L'OFT ne peut prendre aucune mesure des autorités (ni en désigner concrètement) tant qu'il ne dispose pas des informations dont il a besoin pour planifier et pour prendre des mesures des autorités en fonction des risques.

Si le catalogue d'exceptions de l'art. 7 LTrans est élargi à l'avenir de sorte que l'exercice de l'activité de surveillance des autorités soit efficacement protégé, cela peut rendre superflues des dispositions comme celle qui est prévue ici. Mais jusqu'à cette date, une réglementation par loi spéciale est nécessaire.

Art. 18, al. 1^{bis}

Aujourd'hui, la modification d'une installation ferroviaire ne relève de la compétence de l'OFT que si elle sert à la construction ou à l'exploitation des chemins de fer. Or l'OFT devrait être compétent lorsque les ouvrages ou installations, après la modification, bénéficient majoritairement à la construction ou à l'exploitation d'une entreprise ferroviaire, afin que la compétence ne varie pas selon que la transformation servant à l'exploitation ferroviaire est réalisée en même temps que l'installation ferroviaire ou a posteriori. Ainsi, l'OFT garantit une évaluation globale, notamment en cas de questions concernant la sécurité de l'exploitation ferroviaire ou concernant les usagers et utilisateurs du rail etc.

Art. 18n, al. 1, première phrase

Il s'agit ici d'une uniformisation linguistique : il n'est plus question de «constructions et installations ferroviaires», mais d'«installations ferroviaires».

Art. 18q, al. 1, première phrase et al. 2

La fixation d'un alignement est une décision. La décision ne requiert pas de plans approuvés au préalable, mais constitue elle-même une approbation de l'alignement, ce qui présuppose que l'alignement résulte de plans d'une exactitude suffisante.

⁴³ RS 235.1

Pour que l'exactitude des plans soit suffisante, leur degré de précision doit aller au moins jusqu'au niveau de la parcelle. En effet, c'est le seul moyen de savoir quelles parcelles sont concernées par l'alignement. Ici aussi, il n'est plus question que d'«installations ferroviaires».

Art. 18y Retrait de l'autorisation d'exploiter ou de l'homologation de série
Jusqu'ici, les conditions de retrait d'une autorisation d'exploiter ou d'une homologation de série n'étaient pas régies par la loi. L'article codifie d'une part les conditions de retrait largement incontestées. D'autre part, il prévoit les cas où les prescriptions ont changé après l'octroi d'une autorisation d'exploiter : si l'objet de l'autorisation ne correspond plus aux prescriptions les plus récentes, l'autorisation ne peut pas être retirée pour cette seule raison : il doit exister en sus un risque sécuritaire.

Au demeurant, une homologation de série ne doit pas être retirée si les prescriptions déterminantes relatives à l'octroi d'autorisations d'exploiter changent ultérieurement. Elle n'est de toute façon plus appropriée pour prouver que les conditions d'octroi d'une autorisation d'exploiter sont remplies.

Art. 35a Gares de correspondance

L'al. 1 énonce l'obligation de convenir par écrit de la répartition des coûts entre les participants pour la construction et l'exploitation de certaines gares avec des offres de prestations de différentes fonctions de desserte ou de plusieurs entreprises ferroviaires ou de divers modes de transport. Les participants sont, d'une part, les chemins de fer et d'autres entreprises concernées de tous les modes de transport (bus, bateaux et installations de transport à câbles) et, d'autre part, les collectivités concernées, c'est-à-dire les communes et les cantons, et le cas échéant aussi la Confédération. Au sens d'une définition légale, ces gares sont désormais appelées « plates-formes de correspondance ». En substance, il s'agit avant tout du financement des installations d'accueil du public. Lorsqu'il s'agit d'un changement sans implication d'une entreprise ferroviaire (par exemple bateau et bus), il n'y a pas d'application directe des art. 35 et 35a.

L'al. 2 régit les principes de la répartition des coûts: selon le principe de territorialité qui a fait ses preuves (let. a), ce sont avant tout les collectivités et les entreprises de transport qui assument les coûts échus sur leur territoire. Ce faisant, il y a lieu d'accorder aux intérêts des collectivités et des entreprises de transport l'attention qu'ils méritent; cela signifie que, suivant les intérêts en jeu, les contributions peuvent être inférieures ou supérieures à ce qui résulterait de la simple application du principe de territorialité (let. b).

Il existe des conditions spéciales où l'application du principe de territorialité reviendrait cher: flux asymétriques de voyageurs, utilisation de passages inférieurs de gares comme liaisons entre quartiers, ou stations de bus sur le terrain d'une entreprise de chemin de fer, voire d'un tiers.

De plus, selon l'al. 3, il faut appliquer le principe de la prise en compte des avantages, qui s'est avéré probant par exemple dans l'application des art. 24 à 32 LCdF en matière de répartition des coûts de croisements entre rail et route: celui qui retire le plus d'avantages de la mesure devrait l'indemniser en proportion (al. 3). Il s'agit notamment d'avantages matériels tels qu'une plus longue durée de vie, des éléments

de construction de meilleure qualité etc. Mais il peut aussi s'agir d'avantages immatériels comme par exemple une desserte nettement meilleure de surfaces commerciales ou une liaison supplémentaire entre des quartiers.

Art. 36 Prise en charge de tâches d'ordre supérieur sans mandat de l'OFT

Le droit en vigueur connaît déjà une disposition relative à l'accomplissement de tâches d'ordre supérieur. Dans le cadre de la réglementation plus exhaustive de la maîtrise du système, cette disposition est maintenue, mais il faut en modifier le titre. En effet, il s'agit en substance ici des tâches d'ordre supérieur qui sont accomplies sans mandat de l'OFT.

Art. 37 Prise en charge facultative de tâches d'ordre supérieur sur mandat de l'OFT

Cette disposition est nouvelle. Le titre renvoie aux tâches qui ne sont pas accomplies de toute façon, mais qui requièrent un mandat de l'OFT. Une mise au concours de ces mandats n'est pas obligatoire, mais possible (cf. ch. 1.3.2.1.2).

La maîtrise du système (cf. ch. 1.3.2) est en principe inscrite dans la LCdF et dans la LTV avec la même formulation (cf. aussi commentaires des articles 18a et 28 LTV). La LCdF, au cours des dernières révisions, est devenue de plus en plus une loi sur l'infrastructure ferroviaire proprement dite. La LCdF porte donc au premier chef sur les maîtrises de système qui concernent l'infrastructure, surtout de nature technique, telles que celles des dernières CP entre la Confédération et les CFF: le courant de traction, le système de contrôle de la marche des trains ETCS (*European Train Control System*) ou le standard de radiocommunication mobile GSM-R (*Global System for Mobile Communications – Railway*), par exemple. Parallèlement, il existe des maîtrises de système qui concernent à la fois les transports et l'infrastructure et dont la direction technique relève de l'infrastructure (par ex. la publication de l'horaire).

L'al. 1 décrit les conditions dans lesquelles l'OFT peut confier des tâches d'ordre supérieur à des GI ou à des tiers. Ces mandats doivent permettre d'améliorer l'efficacité ou l'interopérabilité, ou accroître l'utilité pour la clientèle. Le critère de l'efficacité concerne notamment des maîtrises de système dans le contexte de la prévention et de la maîtrise d'événements liés à la protection de la population. Dans la plupart des cas, le mandat est confié au GI. Mais des mandats à des tiers sont aussi envisageables (par ex. dans le domaine Telecom).

La commande d'un gestionnaire du système et le transfert de tâches systémiques requièrent un mandat clair (contrat de gestion de système). L'al. 2 décrit le contenu minimal de tels contrats. L'accent est mis sur les questions de droit d'auteur et de protection des données, surtout en ce qui concerne les systèmes informatiques.

Selon l'al. 3, le contrat est public, surtout pour des raisons de transparence et pour que les intéressés puissent faire valoir leurs droits. Indirectement, cela sert aussi l'objectif de renforcer la participation (cf. ch. 1.3.3).

L'al. 4 régit le financement. Les gestionnaires de système mandatés doivent pouvoir facturer leurs prestations partiellement aux bénéficiaires, notamment les travaux très spécifiques pour une entreprise déterminée, par exemple la saisie des données d'une entreprise qui ne peut pas fournir ses données sur une interface. Une répercussion intégrale des coûts n'est pas opportune, car ceux-ci sont couverts par la redevance pour la maîtrise du système. Il est donc superflu de chercher des clés de répartition des coûts pour les frais fixes (par ex. les systèmes TED centraux), d'autant plus que cela recèle toujours un certain potentiel de conflit.

Les coûts non couverts peuvent, puisqu'il s'agit de l'infrastructure, être financés par le FIF en vertu de la LFIF. En fin de compte, cela correspond à la réglementation actuelle, selon laquelle les tâches systémiques sont confiées aux CFF et au RhB dans le cadre de la CP. Pour des raisons de transparence, un financement séparé est préférable, puisque d'une part les tâches systémiques ne doivent pas forcément être liées aux affaires principales proprement dites des GI et que, d'autre part, dans certains cas, ces tâches peuvent aussi être accomplies par des tiers avec lesquels il n'existe pas de CP selon l'art. 51 LCdF. La réglementation du financement déroge donc à celle de la LTV, puisqu'il s'agit ici de maîtrise de système dans le secteur de l'infrastructure.

Pour que la maîtrise du système fonctionne, il faut d'une part une réglementation écrite claire entre les participants, et d'autre part une base légale qui oblige les entreprises concernées à participer. En contrepartie de cette obligation, ces dernières ont le droit de participer et d'être consultées, ce qui renforce les droits de participation des ETF. Ainsi, un des objectifs centraux du projet se réalise. Ces points sont régis par l'al. 5. Comme dans tout l'accès au réseau, le principe du traitement non discriminatoire de tous les participants prévaut ici aussi clairement (al. 6).

Art. 37a Droit de participation des entreprises de transport ferroviaire

Il est inscrit ici au niveau de la loi que les ETF et les chemins de fer raccordés ont un droit d'information et de participation. Pour que ce droit puisse être exercé, l'art. 9q, al. 2, oblige le GI à publier ses plans d'investissement et à accorder aux ETF et aux chemins de fer raccordés le droit de participation. La législation contient d'autres dispositions sur la participation aux art. 9q, al. 2, et 48d LCdF⁴⁴ ainsi qu'à l'art. 13 LTV. L'al. 1 régit la consultation lors de la planification, l'al. 2 tous les autres cas, dont l'établissement de l'horaire pour le transport de marchandises.

Art. 40, al. 1, let. d

Comme il est expliqué à l'art. 35a, l'OFT devrait aussi être compétent en matière de différends liés aux plates-formes de correspondance.

Section 12a: Commission pour le transport ferroviaire

Le Conseil fédéral a l'intention de rebaptiser la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer « RailCom » par analogie aux autorités de régulation des infrastructures suisses comparables (ComCom, ElCom etc.). Cette désignation est employée dans le titre de la section et dans le reste de l'acte.

⁴⁴ Pas encore en vigueur (1.1.2016); acte publié au RO 2015 651

Art. 40a Organisation

La disposition est adaptée aux besoins accrus et aux tâches supplémentaires de RailCom. Matériellement, les prescriptions restent pour l'essentiel les mêmes. L'indépendance de RailCom demeure primordiale. Aussi l'al. 1 énonce-t-il des prescriptions claires pour les membres de la Commission, et l'al. 2 établit-il l'indépendance par rapport au Conseil fédéral. Les autres détails tels que le quorum, l'instruction, la suppléance etc. sont fixés dans le règlement administratif.

Art. 40a^{bis} Secrétariat

Le secrétariat est nommé comme précédemment par le président ou la présidente.

Art. 40a^{ter} Tâches

Cette disposition centrale régit les tâches de RailCom dans le domaine de l'accès au réseau. Elle distingue entre la compétence d'arbitrage (al. 1), les tâches de surveillance (al. 2) et les autres activités (al. 3).

Les responsabilités traditionnelles comprennent les différends concernant l'octroi de l'accès au réseau, l'OARF et le calcul de la redevance d'utilisation de l'infrastructure (let. a à c). De plus, avec la révision de la LTM, la Commission est désormais compétente pour les installations dédiées au transbordement de marchandises (let. d).

À cela s'ajoutent des compétences de décision en matière de maîtrise du système (let. e) et de non-respect des droits de participation (let. f).

Il y a lieu de distinguer en ce qui concerne la maîtrise du système (art. 37): en première instance, l'OFT, en qualité de mandant, veille à ce que les gestionnaires de système mandatés accomplissent leur tâche correctement, dans les délais et conformément au mandat. Si toutefois un différend se produit entre le gestionnaire du système et l'entreprise concernée, RailCom est compétente. En effet, c'est une tâche logique pour l'autorité de régulation, et cela correspond à l'objectif de renforcer RailCom. Cela permet d'éviter efficacement toute discrimination ou autre abus par transfert d'une ou plusieurs tâches systémiques à une seule et même entreprise.

En matière de droits de participation (art. 37a), la Commission n'est pas habilitée à prendre des décisions substantielles – ainsi, les revendications émises dans le cadre de la participation ont été prises en compte – mais elle est compétente lorsque ces droits ne sont pas accordés ou ne le sont pas réglementairement, par exemple en cas d'omission de consulter certaines personnes intéressées (cf. ch. 1.3.4.1.2). Dans la mesure où l'OFT, en tant que mandant, n'exerce ou ne peut exercer aucune influence sur le mandataire dans le cadre de la gestion des mandats (cf. ch. 1.3.4.1.2), les ETF qui font valoir une discrimination peuvent s'adresser à RailCom. RailCom n'est pas compétente pour des décisions que l'OFT prend dans le cadre de la planification conformément à l'art. 48a⁴⁵ LCdF. En effet, ces décisions servent à la préparation des décisions du Conseil fédéral et du Parlement et ne sont pas justiciables.

⁴⁵ Pas encore en vigueur (1.1.2016); acte publié au RO 2015 651

À cela s'ajoutent diverses tâches de surveillance, qui sont énumérées à l'al. 2. Les dispositions légales correspondantes (let. a à e) sont claires. Les équipements essentiels (*essential facilities*) mentionnés à la let. d sont des installations qui doivent être utilisées collectivement dans le cadre de l'accès au réseau. La loi accorde une importance particulière à ces installations, car elles sont indispensables à l'accès au réseau. Elles sont régies à l'art. 62, al. 1, toutefois sans mention explicite de l'expression « équipements essentiels ».

RailCom exerce aussi des activités en dehors de l'accès au réseau proprement dit, à savoir la surveillance du marché (al. 3). En effet, RailCom doit disposer de suffisamment de connaissances du marché et de son évolution comme base d'information pour savoir quand elle doit mener des enquêtes d'office (al. 4). Puisque l'OFT a aussi certaines tâches de surveillance du marché à accomplir, une étroite harmonisation est nécessaire ici, afin d'éviter toute redondance.

De même, la nécessaire coordination et l'échange d'information avec les autorités de régulation des infrastructures d'autres États (européens) s'imposent afin de se rapprocher d'un marché de la circulation ferroviaire aussi standardisé que possible (al. 5).

Comme il est expliqué au chiffre 1.3.4.1.2, l'accès au réseau est une réglementation par loi spéciale, où l'application de la LCart ne ferait pas de sens. (cf. al. 6).

Art. 40a^{quater} Traitement des données et obligation de renseigner

RailCom est tributaire d'un accès sans restriction aux données pertinentes pour ses activités de surveillance. L'al. 1 crée la base juridique du traitement des données par RailCom. La disposition correspond à l'art. 23, al. 2, de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO)⁴⁶.

Les autorités compétentes doivent tenir secrets les renseignements reçus si ceux-ci contiennent des secrets professionnels ou de fabrication (cf. art. 7, al. 1, let. g, LTrans).

L'al. 2 complète l'obligation de renseigner de l'al. 1. L'obligation de collaborer dans le cadre des limites légales (par ex. art. 25 LCart) concerne non seulement les particuliers mais aussi les autorités de la Confédération en cas de vérifications par RailCom et par l'OFT. RailCom peut cependant avoir besoin du soutien des cantons, par exemple pour vérifier la sécurité d'approvisionnement dans toutes les parties du pays.

Art. 40a^{quinquies} Principes de la procédure

Ces dispositions régissent la procédure devant RailCom en détail. Le principe de légalité les oblige à figurer dans une loi formelle; la réglementation actuelle, placée dans le règlement administratif de la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer, ne suffit pas pour respecter les principes de l'État de droit. La procédure est pour l'essentiel conforme à la PA, aussi bien lorsque RailCom agit d'office que lors d'autres procédures. On distingue ici entre la procédure de recours et la procédure d'action : en cas de recours, il existe un objet concret de contestation sous

⁴⁶ RS 783.0

forme d'une décision. Si tel n'est pas le cas et si un participant au marché soupçonne une discrimination pour laquelle RailCom est compétente, ce dernier peut engager une action auprès de RailCom. La procédure de recours sera la règle, la procédure d'action l'exception.

RailCom agit d'office, sur recours ou sur action. L'al. 4 régit le début formel de la procédure.

Art. 40a^{sexies} Sanctions administratives

Les sanctions administratives diffèrent à plusieurs égards des dispositions pénales. Le sanctionné est l'entreprise et non pas une personne physique. La préméditation n'est pas nécessaire. Les sanctions sont prononcées pour une conduite précédente contraire au droit administratif. Par conséquent, de nouvelles sanctions administratives peuvent être prononcées en cas de récidive après la première sanction administrative.

Art. 40a^{septies} Financement

RailCom est financée comme jusqu'ici principalement par la Confédération. Même si d'autres tâches lui sont confiées, elle n'aura probablement pas un grand nombre de procédures à mener. Il n'est donc pas possible qu'elle se finance uniquement par des émoluments (cf. ch. 1.3.4.1.3, 0). Mais si elle doit agir en procédure de recours ou d'action, il faut alors qu'elle puisse percevoir des émoluments (al. 1). Cette pratique est usuelle dans toute l'activité administrative et judiciaire. Les émoluments doivent être facturés en fonction du temps consacré et correspondre aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence (al. 2). Les détails sont régis, conformément à l'al. 3, par le Conseil fédéral; cette délégation s'est avéré probante dans bien des domaines de la législation suisse, par exemple dans l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les émoluments de l'OFT (OseOFT)⁴⁷.

Art. 40a^{octies} Protection juridique

RailCom est la première instance dans son domaine de compétence. Le recours au Tribunal administratif fédéral contre ses décisions devrait rester possible – comme c'est le cas aujourd'hui pour la CACF – (al. 1).

Les recours ont en principe un effet suspensif, à moins que l'art. 55, al. 1 et 5, PA n'en dispose autrement. Lors de l'attribution des sillons, un effet suspensif entraîne un risque de non-utilisation des sillons. En effet, la procédure prend souvent tant de temps jusqu'à une décision entrée en force que le conflit se situe dans le passé. Le recours ne devrait donc pas avoir d'effet suspensif conformément à l'art. 9s, al. 2. L'entreprise qui a reçu le sillon doit pouvoir le parcourir. Si, exceptionnellement, les conditions le justifient, l'autorité de recours peut octroyer l'effet suspensif sur demande ou d'office (cf. aussi commentaires de l'art. 9s, al. 2).

RailCom devrait aussi pouvoir faire recours de manière autonome au Tribunal fédéral contre des décisions du Tribunal administratif fédéral (al. 3). Elle ne doit pas

⁴⁷ RS 742.102

passer par le DETEC, auquel elle est subordonnée du point de vue de l'organisation. Ce point est aussi l'expression de l'indépendance de RailCom, qui résulte d'une volonté politique et qui est indispensable à la mise en œuvre de ses objectifs.

Art. 52 Mesures de réalisation des objectifs, réduction de l'indemnité

L'indemnité n'est pas seulement réduite en cas de mauvaise gestion économique, mais aussi en cas de prestations insuffisantes. L'art. 22, al. 4, de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF)⁴⁸ contient déjà une réglementation correspondante et devrait, pour des raisons de conformité à la hiérarchie législative, être ancré dans la LCdF.

En revanche, l'indemnité n'est pas réduite si l'OFT est d'avis que les coûts des comptes prévisionnels sont plus élevés que nécessaire. S'il ne peut pas se mettre d'accord avec l'entreprise ferroviaire sur une convention d'indemnisation, le DETEC tranche en se fondant sur l'art. 51a, al. 1, LCdF.

Art. 67, deuxième phrase

Les GI doivent avoir, à l'avenir, la possibilité de constituer plus qu'une réserve spéciale pour le secteur de l'infrastructure. Cette option accroît la sécurité de planification, car les réserves spéciales ne peuvent être entamées que dans le cadre de leur affectation obligatoire. Ainsi par exemple, il ne faudrait pas toucher à une réserve en faveur de la couverture de la Caisse de pensions des collaborateurs de l'infrastructure si, pour une raison quelconque, l'infrastructure a subi une perte importante. Mais cela peut entraîner un report général des pertes du secteur de l'infrastructure parallèlement aux réserves à affectation obligatoire.

Si la condition de l'affectation d'une réserve spéciale est respectée, le montant requis peut être débloqué. Si par exemple la Caisse de pensions requiert une dépense extraordinaire du montant de ladite réserve spéciale, cet argent peut être débloqué, même s'il n'y a pas eu de perte dans l'année.

Art. 80a Vérification de l'aptitude

La réglementation correspond à celle de l'art. 15d, al. 3, LCR.

Il s'agit ici de dépendance à l'alcool et de toxicodépendance ainsi que de troubles psychiques qui entraînent une incapacité d'assurer le service. De même, l'article traite en général les annonces des médecins relatives à des maladies qui peuvent exclure l'exercice d'une activité déterminante pour la sécurité.

Cet état de fait motive une première présomption d'incapacité d'assurer le service, sur la base de laquelle on ordonne un examen d'aptitude. En règle générale, le permis est confisqué préventivement jusqu'à ce que les vérifications soient terminées.

La transmission de données doit respecter le principe de proportionnalité: les dossiers médicaux ne doivent être communiqués si possible qu'à un service médical. L'OFT et l'employeur ne reçoivent que les informations dont ils ont besoin pour

⁴⁸ RS 742.120

prendre les mesures nécessaires à la garantie de la sécurité (al. 2). Il faut donc préciser au niveau de l'ordonnance quelles données peuvent être communiquées.

Dispositions transitoires

Il existe déjà aujourd'hui une SA de droit privé pour l'attribution des sillons. Elle est aux mains, à parts égales, de trois entreprises ferroviaires et de l'UTP (cf. ch. 0). Les dispositions transitoires visent à assurer une entrée en fonction en bonne et due forme du nouveau SAS. Elles contiennent les prescriptions nécessaires à cet effet, notamment les dispositions déterminantes du CO (art. 333 à 333b concernant le transfert des rapports de travail, art. 738 concernant les suites de la dissolution d'une société et art. 751 relatif à la reprise par un organisme de droit public). La loi sur la fusion n'est applicable que dans une mesure restreinte.

2.3 Loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire⁴⁹

La LFIF contient la liste de toutes les catégories de prélèvement. Comme de nouvelles catégories sont créées avec les indemnités pour les prestations du SAS non finançables par des émoluments et pour le financement des coûts non couverts de la maîtrise de système, les deux dispositions ad hoc doivent être adaptées.

Art. 2, al. 2, let. b ch. 1

Ici aussi, il y a lieu de mentionner les indemnités pour le SAS conformément à l'art. 9l, al. 1, let. b, ainsi que l'indemnité pour le transfert de tâches systémiques conformément à l'art. 37 LCdF.

Art. 4, al. 1, let. a et d, et al. 2

Ici aussi, il y a lieu de mentionner les indemnités pour le SAS conformément à l'art. 9l, al. 1, let. b, ainsi que l'indemnité pour le transfert de tâches systémiques conformément à l'art. 37 LCdF.

2.4 Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement ferroviaires

Art. 17a Taxe de surveillance

La réglementation correspond à celle de l'infrastructure ferroviaire à l'art. 13 LCdF.

2.5 Loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux

Art. 2, al. 3

Le terme d'entreprise ferroviaire est défini depuis le 1^{er} juillet 2013 à l'art. 2 de la LCdF. Le renvoi doit être adapté en conséquence.

⁴⁹ RO 2015 661; pas encore en vigueur (1.1.2016); elle figurera au RS sous le chiffre **742.140**

2.6 Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes

Art. 3, al. 2^{bis}

Si l'OFT décide, à la demande du canton, de la construction d'une installation de transport à câbles ou d'une installation annexe que le canton aurait normalement à autoriser, la procédure est régie par le droit fédéral. Matériellement, l'ordonnance du 21 décembre 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (OICa)⁵⁰ et le droit cantonal et intercantonal sont applicables. Les installations annexes qui peuvent être autorisées par l'OFT en cas de construction simultanée sur demande de l'autorité d'approbation cantonale compétente en matière de construction sont notamment des places de stationnement, des installations d'enneigement et leurs conduites d'apport, des pistes, des aménagements de pistes ainsi que des établissements de restauration situés dans des ouvrages d'art sans lien avec la remontée mécanique.

Art. 16 Doit applicable

L'art. 16 est complété par un nouvel al. 2, lequel dispose que 50 % du total des coûts imputables des investissements dans des installations à câbles à fonction de desserte (qui reçoivent des indemnités de la Confédération) comptent au titre de l'infrastructure et sont financés avec les ressources du FIF. La part issue du FIF est versée à titre de contribution à fonds perdus. Par conséquent, les installations de transport à câbles et les chemins de fer de montagne guidés par rail (à crémaillère) seront à égalité de traitement. De plus, la suppression des amortissements décharge le transport régional de voyageurs, comme pour les chemins de fer à crémaillère grâce au financement des amortissements infrastructurels par le FIF. Les 50 % restants seront financés, le cas échéant, par des fonds propres de l'entreprise de transport, par des contributions du canton, des communes ou de tiers ou par des fonds étrangers; la prestation d'un cautionnement solidaire de la Confédération restant possible (comme pour les véhicules d'un chemin de fer à crémaillère).

Art. 17a Retrait

Les conditions de retrait sont désormais aussi codifiées dans la LICa. Elles correspondent aux réglementations de l'art. 18y LCdF.

Art. 18a, let. b

Du fait du nouveau financement de l'infrastructure ferroviaire, les art. 49 à 57 LCdF ne s'appliquent plus « par analogie » au financement de l'infrastructure des installations de transport à câbles. La let. b de l'art. 18a est donc abrogée et remplacée par une nouvelle disposition dans l'art. 16.

⁵⁰ RS 743.011

Art. 23a Taxe de surveillance

Les entreprises de transport à câbles surveillées par l'OFT assumeront les coûts de la surveillance de la sécurité de l'exploitation tout comme les entreprises ferroviaires. La réglementation correspond à celle de l'infrastructure ferroviaire à l'art. 13 LCdF.

Art. 24e Informations déterminantes pour la sécurité

La prescription correspond à l'art. 14 LCdF.

2.7 Loi du 29 mars 1950 sur les entreprises de trolleybus

Art. 7 Autorité de surveillance

La compétence de l'OFT est aujourd'hui fondée sur l'art. 3 de l'Ordonnance d'exécution du 6 juillet 1951 de la loi sur les entreprises de trolleybus⁵¹, elle est désormais inscrite dans la loi.

Art. 8 Compétences spéciales de l'OFT

Les compétences de surveillance correspondent à celles de l'art. 12 LCdF et de l'art. 52 LTV.

Art. 8a Taxe de surveillance

La réglementation correspond à l'art. 52a LTV. Les bus et les trolleybus du service de ligne sont ainsi à égalité.

Art. 11a, al. 1

Les dispositions du chap. 3 de la LCdF, dans la mesure où elles sont applicables, doivent également s'appliquer aux entreprises de trolleybus.

Art. 11b Devoir de diligence

La réglementation correspond à l'art. 18 LICa.

2.8 Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs

La LTV régit tout le transport de voyageurs, indépendamment du moyen de transport. Elle s'applique à tous les TP, comprend aussi les bus, les installations de transport à câbles et les bateaux. Elle dépasse donc de loin le champ d'application matériel de la LCdF. Il est donc justifié d'établir la base factuelle de la maîtrise de système dans cette loi.

Art. 9, al. 3

⁵¹ RS 744.211

Il est établi clairement que la concession peut aussi être retirée si les conditions d'octroi ne sont plus remplies.

Art. 13, al. 3, deuxième phrase

Il est désormais inscrit au niveau de la loi que les ETF doivent être consultées dans la procédure d'établissement de l'horaire.

Art. 15a Obligation d'informer

Cette disposition introduit, pour les entreprises, une obligation fondamentale d'informer. Certains aspects d'une telle obligation d'informer figurent déjà dans divers règlements: l'obligation d'informer le public des interruptions de l'exploitation en raison d'événements imprévus, qui figure à l'art. 12, al. 3, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les horaires (OH)⁵². À cela s'ajoutent l'obligation d'informer les passagers des événements particuliers figurant à l'art. 80, al. 2, OCF. Or les dispositions actuelles n'imposent d'informer que dans des situations extraordinaires. Désormais, les entreprises doivent aussi fournir des informations avant la course (art. 8, al. 1, du règlement [CE] n° 1371/2007) et pendant (art. 8, al. 2, du règlement [CE] n° 1371/2007). L'entreprise doit également communiquer les retards aux voyageurs (art. 18, al. 1, du règlement [CE] n° 1371/2007 et art. 20, al. 1, du règlement [UE] n° 181/2011) et les informer de leurs droits (art. 29, al. 1, du règlement [CE] n° 1371/2007 et art. 25 du règlement [UE] n° 181/2011). Ces devoirs d'information et de renseignement de l'entreprise sont réunis dans le nouvel article. Les modalités de la nouvelle obligation d'informer sont fixées dans les dispositions d'exécution, d'après la teneur du règlement (CE) n° 1371/2007 (et notamment de son annexe II du point de vue de l'information minimale à fournir).

Art. 18, al. 1, let. c

La plupart des entreprises disposent déjà aujourd'hui d'une procédure de traitement des recours, même si cela n'est que rarement communiqué publiquement. Du fait de l'inscription de cette obligation dans la loi, toutes les entreprises de transport amélioreront le traitement des recours de passagers. De plus, une adéquation a lieu avec les droits des passagers de l'Union Européenne. Les entreprises n'auront que de faibles coûts à prendre en charge. Les dispositions d'exécution seront rédigées en conformité avec les dispositions de l'art. 27 du règlement (CE) n° 1371/2007 et de l'art. 26 du règlement (UE) n° 181/2011. Elles régissent les exigences relatives à la procédure.

Art. 18a Prise en charge facultative de tâches d'ordre supérieur sur mandat de l'OFT

Ladite disposition complète le nouvel art. 37 LCdF pour le domaine du transport de voyageurs et s'appuie largement sur cet article dans sa teneur et sa structure (cf. commentaires ad hoc). Ici aussi, il s'agit de pouvoir confier des tâches systémiques lorsque l'efficacité ou l'interopérabilité peuvent en être améliorées ou si cela permet de trouver de meilleures solutions pour la clientèle. Le critère de l'efficacité con-

⁵² RS 745.13

cerne notamment des maîtrises de système dans le contexte de la prévention et de la maîtrise d'événements liés à la protection de la population.

L'al. 4 régit le financement: à la différence de la LCdF, le financement ne peut pas venir du FIF, car il s'agit de tâches systémiques en dehors de l'infrastructure. C'est pourquoi l'OFT doit pouvoir verser des indemnités selon l'art. 28, al. 3, qui est complété en conséquence. Les aides financières selon l'art. 31 sont également une option. Il peut s'agir entre autres de garanties fédérales ou de prêts. De même, des redevances selon l'art. 63, al. 2, sont envisageables. Il faudra considérer au cas par cas quelle tâche systémique est concernée et à qui elle bénéficie. On peut aussi considérer un financement mixte qui combine plusieurs des éléments susmentionnés. Par exemple, dans un système de distribution, on pourrait percevoir une redevance sur les titres de transport vendus, alors que la Confédération finance directement certains systèmes centraux d'informations.

Le transfert de tâches systémiques à un gestionnaire de système devrait se faire sur la base d'une convention. Cela requiert d'une part l'accord de principe des deux parties (l'OFT comme mandant, la gestionnaire de système comme mandataire), et d'autre part un consensus sur les détails du mandat. Il se peut que ce consensus ne soit pas réalisable dans des cas exceptionnels. Il faut alors déterminer l'instance décisionnelle. C'est pourquoi l'al. 7 attribue cette compétence au DETEC. Cette réglementation correspond par analogie à celle de l'art. 51a, al. 1, LCdF pour la CP. Dans les deux cas, il ne serait pas conforme à l'État de droit que l'OFT soit à la fois juge et partie.

Art. 21 Responsabilité de l'entreprise concessionnaire en raison du contrat de transport de voyageurs

Le titre de l'art. 21 précise désormais que cette disposition est applicable exclusivement aux entreprises concessionnaires. La formulation actuelle de cet article englobe déjà ce champ d'application. Son titre n'est donc pas modifié mais seulement précisé.

La teneur actuelle de l'art. 21 limite la responsabilité civile de l'entreprise concessionnaire au dommage subi par un passager à qui le non-respect de l'horaire fait manquer la dernière correspondance de l'horaire. L'article donne au Conseil fédéral le droit d'étendre cette responsabilité civile aux situations où d'autres correspondances sont manquées. Le Conseil fédéral fait usage de ce droit (art. 61 OTV).

La nouvelle disposition inscrit la responsabilité civile de l'entreprise au niveau de la loi. Elle étend cette responsabilité civile au cas où le retard prévisible à l'arrivée à destination dépasse 60 minutes. De plus, elle oblige l'entreprise à apporter une assistance appropriée aux passagers. En cas de rupture de correspondance ou si un retard de plus de 60 minutes à la gare de destination est probable, les passagers peuvent exiger le voyage de retour gratuit jusqu'à la gare de départ ou la poursuite du voyage. S'ils renoncent à la poursuite du voyage, ils ont droit au remboursement du prix de transport versé pour le tronçon non parcouru. Ou ils peuvent demander le remboursement de la part du prix de transport correspondant au tronçon déjà parcouru, si le retard a rendu le voyage inutile.

Cela améliore la situation des voyageurs à plusieurs égards: la réglementation actuelle est maintenue et résulte désormais directement de la loi; les droits des passagers sont étendus aux cas où le retard prévisible à l'arrivée à destination dé-

passé 60 minutes, même sans correspondance manquée. Et les entreprises sont tenues de porter assistance aux passagers dans de telles situations.

La situation reste inchangée avec la nouvelle réglementation en ce qui concerne les dommages subséquents. Un passager qui manque par exemple un avion à cause d'un retard d'un train ne peut pas se retourner contre l'entreprise de transport en vertu de la LTV.

Les dispositions d'exécution devront indiquer les options dont disposent les voyageurs. Elles préciseront notamment les conditions auxquelles ils ont un droit à la poursuite gratuite du voyage ou à un remboursement du prix de transport; il en va de même du type d'assistance appropriée. À cet effet, les dispositions d'exécution s'appuieront sur les art. 16 et 18 du règlement (CE) n° 1371/2007.

Le nouvel art. 21, al. 2, instaure le droit à un dédommagement sur le prix du transport en cas de retard attesté. Les modalités de l'exercice de ce droit seront conformes à l'art. 17 du règlement (CE) n° 1371/2007.

Art. 28, al. 3, deuxième phrase

La LTV contient déjà une disposition selon laquelle la Confédération peut indemniser les coûts non couverts des prestations centrales liées à l'offre de transport qui servent à toutes les entreprises ou leur sont accessibles. Cette disposition est complétée afin de donner aussi une base juridique claire au financement des tâches systématiques confiées à des tiers.

Art. 31, al. 4

La réglementation correspond en substance à l'art. 51b, al. 3, LCdF dans la version de la LFIF. Mais la principale raison de convertir les prêts dans le secteur des transports sera de pouvoir contribuer à un redressement du bilan dans des situations difficiles, par exemple en rapport avec la problématique de la Caisse de pensions. En revanche, la Confédération n'a pas l'intention de participer davantage au capital social des entreprises de transport.

Art. 31a, al. 3, partie introductive

Désormais, la loi dispose explicitement que la planification de l'offre de transport tient compte non seulement de la demande mais aussi de l'infrastructure en place, ce qui était le principe de l'exploitation optimale du réseau actuel, et empêche de dépenser inutilement plus d'argent des impôts pour des investissements chers si l'infrastructure en place permet déjà une offre de transport appropriée.

Art. 33a Mesures de réalisation des objectifs, réduction de l'indemnité

Cette disposition est formulée de manière analogue à l'art. 52 LCdF. La formulation actuelle appelle une correction, en ce qu'il s'agit d'une sanction pour exécution insuffisante d'une convention d'indemnisation en cours, et non pas de fixer dans la procédure de commande une indemnité inférieure à celle proposée.

Le titre de la section 10 a été adapté du fait de l'intégration de nouvelles dispositions (art. 51a).

Art. 51a Avances

Si des voyageurs sont tués ou blessés, ils n'ont, eux-mêmes ou leurs ayants droit, selon la loi en vigueur, aucun droit à un versement d'avance. L'introduction de cette disposition était nécessaire pour que la législation suisse corresponde au droit européen. L'art. 51a instaure l'obligation de verser une avance au débit de l'entreprise. Son champ d'application se limite toutefois explicitement aux entreprises ferroviaires. En effet, il s'agit d'un mécanisme spécial : cette solution repose sur la différenciation par rapport aux dispositions sur la responsabilité de l'art. 51, qui s'appliquent aux entreprises ferroviaires et aux véhicules à moteur. L'introduction d'une procédure spéciale pour les véhicules à moteur assujettis à la LTV ne semblait pas opportune, car la réglementation européenne ne prévoit pas non plus d'obligation pour ces entreprises.

Art. 52a Taxe de surveillance

Il est indispensable de placer dans la LTV une base juridique subsidiaire par rapport aux lois spécialisées (LCdF, loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires, LICa, LNI) en vue de la perception d'une taxe de surveillance. Autrement, il ne serait pas possible de percevoir cette taxe dans le trafic de bus concessionnaire. *A contrario*, une inscription exclusivement dans la LTV ne suffit pas. D'une part l'infrastructure ferroviaire et les voies de raccordement ne pourraient pas être incluses dans le champ d'application de la LTV, d'autre part la taxe de surveillance indemnise la surveillance technique imposée par les lois spécialisées dans une mesure nettement plus large que la surveillance du respect des dispositions de la LTV.

Art. 52b Informations déterminantes pour la sécurité

La réglementation correspond à l'art. 14 LCdF, cf. commentaires ad hoc.

Art. 54, al. 1 première phrase

Il s'agit ici d'une adaptation purement rédactionnelle.

2.9 Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure

Art. 15a Autorité de surveillance

La réglementation correspond en substance à l'art. 3 de l'ordonnance du 14 mars 1994 sur la construction des bateaux (OCB)⁵³. Il a été nécessaire de l'inscrire au niveau de la loi, puisque l'art. 15b et l'art. 57 ne valent que pour l'OFT à titre d'autorité de surveillance.

⁵³ RS 747.201.7

Art. 15b Informations déterminantes pour la sécurité

La réglementation correspond à l'art. 14 LCdF, cf. commentaires ad hoc.

Art. 57 Taxe de surveillance

Toutes les entreprises surveillées par l'OFT devront assumer les coûts de la surveillance de la sécurité de l'exploitation. Des réglementations comparables se trouvent aux art. 13 LCdF, 17a de la loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires, 23a LICa et 52a LTV.

3 Conséquences

Le marché de la circulation ferroviaire, dominé par quelques acteurs, recèle divers risques de discrimination, que la libéralisation croissante du transport de marchandises et de voyageurs va aggraver. Pour éviter des distorsions de concurrence et des coûts supplémentaires, il faut que les règles du jeu soient claires entre les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure. Il faudra exploiter davantage les synergies pour obtenir des gains d'efficacité, assurer l'interopérabilité et répondre aux besoins des clients. En même temps, ces objectifs imposent des mesures de régulation renforcée pour réduire voire éviter ces risques de discrimination.

3.1 Conséquences pour la Confédération

Les adaptations des règlements concernant la CACF (désormais RailCom), la transformation du SAS en établissement fédéral, les droits des passagers ainsi que la maîtrise de système se traduisent par une faible hausse des tâches pour la Confédération. L'OFT est responsable du respect des droits des passagers et de la surveillance de la mise en œuvre à titre d'instance de recours. Comme les voyageurs concernés peuvent s'adresser directement à l'OFT, le besoin en personnel s'accroît légèrement. Le renforcement de la CACF avec le statut d'autorité de régulation entraîne également un besoin supplémentaire de ressources, de même que l'organisation prévue pour le SAS. Le montant du besoin supplémentaire de ressources fait actuellement l'objet de vérifications.

Les conséquences financières et personnelles des compétences supplémentaires de l'OFT en matière de maîtrise de système sont gérables.

Le financement de 50% des investissements des installations de transport à câbles du TRV avec fonction de desserte entraîne une imputation annuelle d'environ 20 millions de francs au FIF.

Il n'y a pas à attendre d'autres conséquences financières.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

L'introduction d'une taxe de surveillance a pour conséquence que les commanditaires cantonaux et communaux doivent participer aux coûts de la surveillance des offres de transport qu'ils ont commandées.

Désormais, la maîtrise de système dans le secteur de l'infrastructure sera financée par le FIF, ce qui aura des conséquences pour les cantons dans la mesure où le FIF est alimenté notamment par des apports cantonaux, ce qui réduit les ressources disponibles pour d'autres projets. Les coûts de la maîtrise de système dans le secteur de l'infrastructure ne sont pas quantifiables à l'heure actuelle.

La nouvelle réglementation qui propose que le financement de l'infrastructure des installations à câbles indemnisées soit assuré à 50 % à fonds perdus par le FIF délétera les budgets de quelques cantons.

Il existe déjà des réglementations contractuelles sur les relations des entreprises de transport concernées dans les gares de correspondance, et le droit en vigueur en prévoit. Mais la complexité croissante, la hausse des coûts et la pression sur les coûts de la part des commanditaires (Confédération, cantons, communes) imposent d'instaurer des règles plus détaillées que précédemment. L'obligation légale de conclure des contrats cause certes un certain surcroît de dépenses, mais elle apporte en contrepartie un avantage prépondérant, une meilleure sécurité de planification et de financement, de sorte que les conséquences sont globalement positives.

Ainsi, les cantons doivent établir des réglementations pour le financement de stations de bus dans le cadre de la répartition des tâches avec les communes, à moins qu'ils ne l'aient déjà fait.

Il n'y a pas à attendre d'autres conséquences pour les cantons et les communes, ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

3.3 Conséquences économiques

Le but principal des tous les efforts de réforme des chemins de fer en Suisse (et en Europe) était de revaloriser le chemin de fer comme mode de transport. Le rail doit gagner en compétitivité et en efficacité, et retrouver une plus grande part de la prestation de transport globale. Tant que les gestionnaires d'infrastructure sont aussi des ETF, les autres utilisateurs du réseau peuvent être désavantagés. Dans un environnement où la concurrence progresse (par exemple en transport de marchandises), le projet se traduit par une promotion de la concurrence. Les prescriptions supplémentaires et notamment le renforcement des droits de participation améliorent la transparence. La réglementation consolidée dans le domaine de la maîtrise de système, la réduction de divers risques de discrimination et l'élargissement des compétences des autorités de régulation des infrastructures forment la base d'une nouvelle ouverture du marché et renforcent le mode de transport ferroviaire.

Le projet OBI aura des conséquences sur toutes les entreprises qui opèrent sur le marché ferroviaire. Au cours de la réforme des chemins de fer I, les CFF ont été détachés en 1999 de l'Administration fédérale et transformés en entreprise indépendante (société anonyme de droit spécial propriété de la Confédération).

L'organisation et la comptabilité de l'infrastructure et des transports ont été séparées. Cette structure s'est en principe avérée probante jusqu'ici. C'est pourquoi la Suisse devrait conserver le système des entreprises fonctionnellement intégrées.

Les réglementations ont avant tout des effets sur les processus administratifs et les responsabilités formelles. Le projet renforce les droits des entreprises actives sur le marché, qui disposent notamment, lorsqu'elles utilisent des réseaux d'autres entreprises et qu'elles constatent une discrimination de l'exploitant du réseau, d'instruments supplémentaires, qui vont tenir un rôle important dans l'optique du transport de marchandises déjà libéralisé et de la concurrence qui se durcit. La transparence par rapport aux entreprises va s'accroître, notamment grâce à la publication de documents comme les contrats de maîtrise de système ou les plans d'investissement. Le projet n'entraînera pas de modifications profondes de la structure ou de l'organisation des entreprises.

3.4 Conséquences sociales

Il n'y a pas à attendre de conséquences sur la société.

3.5 Conséquences sur l'environnement

Il n'y a pas à attendre de conséquences sur l'environnement.

3.6 Autres conséquences

Il n'y a pas à attendre d'autres conséquences.

4 Relation avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012⁵⁴ sur le programme de la législature 2011–2015 et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012⁵⁵ sur le programme de la législature 2011-2015 à l'objectif 21 (la Suisse dispose d'un réseau d'infrastructures de transport développé et financièrement solide) à titre de troisième message subséquent. Par conséquent, le Conseil fédéral va prendre des décisions préalables relatives à la future organisation de l'infrastructure ferroviaire, sur la base d'un rapport d'experts. Le cas échéant il élaborera un projet ad hoc à mettre en consultation.

⁵⁴ FF 2012 349, ici 440 et 476

⁵⁵ FF 2012, 6667, ici 6675

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet concerne principalement la LCdF, dont la base constitutionnelle est l'art. 87 Cst.. Huit autres lois sont également adaptées. Le projet est constitutionnel et légal.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

L'interface juridique entre les paysages ferroviaires de Suisse et de l'UE est l'ATT. L'ATT repose sur le principe de l'équivalence des législations des parties contractantes. La Suisse s'est engagée à harmoniser sa législation avec celle des acquis UE pertinents pour le domaine de l'ATT qui figurent à l'annexe I de l'accord (art. 52, al. 6 ATT, cf. aussi le titre de l'annexe I ATT: « ... la Suisse applique des dispositions légales équivalentes aux dispositions mentionnées ci-dessous. *Dispositions pertinentes du droit de l'Union européenne* »). L'ATT ne contient pas d'obligation de reprise intégrale du nouveau droit UE dans le domaine ferroviaire; le but de l'accord est toutefois d'harmoniser dans toute la mesure du possible les règles applicables dans ce domaine en Suisse et dans l'UE, afin de garantir le bon fonctionnement de l'accord à l'avenir (cf. notamment l'art. 52, al. 4, ATT).

Le marché intérieur ferroviaire UE a été réformé ces dernières années dans le cadre des « paquets ferroviaires ». La Suisse a repris certaines parties des deux premiers paquets ferroviaires, dont certains thèmes ont toutefois été réservés jusqu'ici. Les questions de l'indépendance du service d'attribution des sillons, de la structure organisationnelle des entreprises ferroviaires et d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'AFE n'ont notamment pas été traitées définitivement. Quant au troisième paquet ferroviaire, qui concerne entre autres les droits des passagers, seules les dispositions sur la certification des conducteurs de véhicule moteur ont été prises en compte jusqu'ici. Les propositions s'appuient sur le premier paquet ferroviaire UE, modifié par sa nouvelle version adoptée le 21 novembre 2012 (refonte) ainsi que sur le règlement (CE) n° 1371/2007 du troisième paquet ferroviaire. De plus, le règlement (UE) n° 181/2011 pour le transport international par autocar est repris en substance intégralement dans le droit suisse (cf. ch. 1.5.4).

La Commission Européenne a publié le 30 janvier 2013 une proposition de quatrième paquet ferroviaire, qui prévoit une large ouverture du marché du transport national de voyageurs et une plus forte séparation institutionnelle de l'infrastructure et des transports. Ce projet a fait l'objet de discussions dans divers pays-membres jusqu'ici : notamment, aucun consensus n'a encore été trouvé sur la stricte séparation des domaines de l'infrastructure et des transports. Le quatrième paquet ferroviaire n'a encore été adopté ni par le Parlement Européen ni par le Conseil de l'Europe à la date de l'ouverture de la présente consultation, c'est pourquoi son contenu n'est pas abordé dans le présent projet.

Le « bon vieux » système ferroviaire suisse, qui a fait ses preuves, basé sur des entreprises intégrées, devrait être conservé et fonctionner, surtout dans le domaine de l'infrastructure, avec transparence, efficacité et aptitude au perfectionnement. Si la législation UE en vigueur correspond à cette approche, il y a lieu de la reprendre.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet comprend exclusivement des actes normatifs au niveau de la loi. Il s'agit uniquement d'adaptations de lois en vigueur, de sorte qu'un acte modificateur est superflu. La loi sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire, qui est formée des adaptations des diverses lois concernées, est soumise au référendum facultatif. Ces adaptations faites dans les lois concernées prendront effet à la date de l'entrée en vigueur.

5.4 Frein aux dépenses

Le frein aux dépenses sert à la discipline de la Confédération dans sa politique des dépenses. L'Assemblée fédérale doit décider les dépenses à partir d'un certain montant avec la majorité qualifiée (art. 159, al. 3, let. b, Cst.). De ce fait, l'approbation des deux Chambres est nécessaire pour les art. 9k, al. 1, let. b et art. 40a^{septies}, al. 1, LCdF et 18a, al. 3, LTV. En effet, les dispositions entraînent une dépense unique de plus de 20 millions de francs et de nouvelles charges récurrentes de plus de deux millions de francs.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne porte que marginalement sur des questions de subventions. Une partie des coûts du SAS (tâches générales d'ordre supérieur) ne peut pas être couverte par les émoluments des gestionnaires d'infrastructure, mais elle est imputée à la caisse fédérale générale. En ce qui concerne l'infrastructure, les coûts non couverts du transfert de tâches systémiques à des tiers (maîtrise du système) sont imputés au FIF. Quant au secteur des transports, le financement est en revanche issu des caisses fédérales.

5.6 Délégation de compétences législatives

Le projet concerne exclusivement des lois préexistantes, qui contiennent déjà la délégation complète au Conseil fédéral de promulgation des prescriptions d'exécution nécessaires au niveau de l'ordonnance.

5.7 Conformité à la législation sur la protection des données

Le projet contient, à l'art. 40a^{ter}, une base juridique pour RailCom permettant d'échanger ces données avec les régulateurs d'autres États. Au delà, l'art. 40a^{quater} contient la base juridique pour le traitement des données nécessaires à la surveillance du marché ferroviaire par RailCom (art. 40a^{ter}, al. 2, LCdF). Enfin, le projet comporte des réglementations sur les données que le SAS doit traiter pour tenir le registre de l'infrastructure (art. 9g LCdF) ainsi que des dispositions transitoires sur la remise de données au SAS. Les réglementations correspondent aux principes de la

protection des données car elles sont proportionnées et ne prévoient pas de traitement de données personnelles particulièrement sensibles.