

CH_VB 2004-1985 2269 vom 5. April 2005

Bundesverwaltung, 2005-04-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2004-1985_2269_

FR: CH_VB 2004-1985 2269 du 5 avril 2005

IT: CH_VB 2004-1985 2269 del 5 aprile 2005

Erwägungen

E. 23

février 2005 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

2271 Condensé La réforme des chemins de fer 2 vise surtout à revoir et à harmoniser le financement de l'infrastructure. Elle traite également de la révision du service de sécurité, de la garantie de la non-discrimination dans l'accès au réseau, de l'égalité de traitement des entreprises de transport et de l'adaptation des réformes précédentes. Ses objectifs principaux sont l'amélioration de l'efficacité des transports publics et la garantie d'un système ferroviaire performant grâce à un meilleur rapport coûts- bénéfices dans l'emploi des fonds publics. Son orientation est conforme à l'évolution de l'Union européenne, où la libéralisation du trafic marchandises se place au premier plan (paquets ferroviaires 1 et 2). Dans le secteur de l'infrastructure, l'UE met surtout l'accent sur des règles uniformes favorisant l'interopérabilité. En ce qui concerne le financement du réseau ferré suisse, on est confronté à des structures qui résultent de l'histoire dans une large mesure: la Confédération est seule responsable des lignes «d'importance nationale» (par exemple l'ensemble du réseau CFF), alors que le financement de la plupart des lignes des chemins de fer privés se fait en collaboration avec les cantons, dans le cadre de l'indemnisation du trafic régional. Enfin, le financement des lignes de tramways incombe uniquement aux cantons. Cette responsabilité financière, qui repose jusqu'ici sur trois piliers, doit désormais être scindée selon des critères fonctionnels, ce qui améliorera la transparence. Conformément à la nouvelle péréquation financière, les doubles compétences devront disparaître à l'avenir. Les lignes étant réparties en un réseau de base et un réseau complémentaire, le financement du réseau de base (majeure partie de toutes les lignes, y compris le réseau du transit et du trafic longues distances) sera de la responsabilité de la Confédération, alors que les cantons et les communes se verront confier la responsabilité du financement du réseau complémentaire, constitué d'un nombre beaucoup plus restreint de lignes présentant une importance exclusivement locale ou régionale. La nouvelle répartition doit se faire de manière neutre sur le plan financier. L'instrument de la convention quadriennale sur les prestations des CFF, introduite par la réforme des chemins de fer 1, a fait ses preuves et devra désormais être appliqué à tous les chemins de fer cofinancés par la Confédération. Le maintien de la sécurité publique ne peut plus être garanti par la loi de 1878 sur la police des chemins de fer. La réforme des chemins de fer 2 vise donc à adapter la loi aux exigences actuelles. L'objectif est d'améliorer la sécurité pour les voyageurs, les employés et l'exploitation ferroviaire. Le futur service de sécurité devra être actif dans tous les transports publics, il pourra aussi être confié à une organisation privée domiciliée en Suisse. Les tâches des polices cantonales et communales resteront inchangées; la

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

discriminatoire dans l'accès au réseau. Cette adaptation correspond à l'évolution du droit de l'UE. Elle est liée à l'harmonisation de la législation ferroviaire suisse avec celle de l'UE. Conjointement avec d'autres adaptations de lois, on créera ainsi la base légale permettant d'intégrer les deux paquets ferroviaires. L'adaptation aux directives européennes sur l'interopérabilité est aussi en cours de préparation. Ces directives visent à faciliter l'écoulement du trafic en toute sécurité à travers le continent. L'interopérabilité crée des lignes ferroviaires standardisées et performantes, améliorant ainsi l'échange de marchandises avec notre principal partenaire commercial, l'Union européenne. Elle permet donc de mieux absorber par le rail, sur l'itinéraire le plus direct, le transit sur l'axe Nord-Sud. Cela étant, elle contribue à l'utilisation des tunnels de base de la NLFA. C'est absolument fondamental pour rentabiliser ces ouvrages qui marqueront notre siècle. Etant donné sa politique de transfert et l'objectif d'une politique coordonnée des transports, la Suisse s'intéresse beaucoup à la mise en place, en Europe, d'un système ferroviaire uniforme du point de vue de la sécurité. En adaptant la réglementation aux directives sur l'interopérabilité et aux paquets ferroviaires de l'UE, il sera possible d'améliorer sensiblement les prestations des systèmes ferroviaires tout en maintenant la sécurité. L'ouverture du marché sera aussi accélérée. La politique suisse en matière de transfert du trafic sera renforcée et les chemins de fer suisses bénéficieront de nouvelles chances commerciales. L'ouverture croissante du marché du trafic ferroviaire, lancée dans l'UE avec ses paquets ferroviaires, est compatible avec la législation suisse. D'autres adaptations législatives ne sont pas nécessaires. La réforme des chemins de fer 2 a un autre objectif fondamental: coordonner les conditions-cadres pour toutes les entreprises. L'accent est mis sur l'harmonisation du financement des investissements, c'est-à-dire sur l'égalité de traitement des entreprises lors du financement des véhicules, des bateaux, des ateliers et des autres mises de fonds dans le secteur des transports. Pour que le secteur des transports réponde le plus possible aux exigences du marché, il faut, notamment pour des raisons budgétaires, assurer un financement sans utiliser directement des fonds de l'Etat. A l'inverse, l'exemple des CFF montre que la garantie de l'Etat peut être utilisée en arrière-plan pour obtenir des coûts de capitaux nettement plus bas. D'autres harmonisations concernent le droit de gage et quelques réglementations spéciales figurant dans la loi sur les CFF. La réforme des chemins de fer 2 ne contient pas d'autres décisions sur le paysage ferroviaire suisse. Le Conseil fédéral a déjà posé les jalons de cette réforme et mis en branle le processus de consolidation. La Confédération, dans sa fonction de propriétaire, ainsi que les cantons, soutiendront activement cette évolution. Aucune autre modification de loi n'est nécessaire à cet effet. La réforme des chemins de fer 2 vise, enfin, à combler des lacunes au niveau de la réglementation. L'appel d'offres et le désendettement méritent d'être mentionnés tout particulièrement. Il faut améliorer la sécurité juridique au des appels d'offre qui, à l'heure actuelle, sont facultatifs. Dorénavant, ils devraient avoir lieu en cas d'offres ou de prestations insuffisantes, un système d'évaluation garantissant la régularité des opérations. Par ailleurs, l'appel d'offres n'interviendra qu'à

2273 l'expiration de la concession, qui représentera ainsi une sécurité déterminante pour les entreprises. Etant donné que la réforme des chemins de fer 1 a servi à désendetter les CFF, la réforme 2 doit aussi faciliter le désendettement des chemins de fer privés. Toutefois, cela ne doit avoir lieu que pour les entreprises disposées à se soumettre à un processus de consolidation. Si les cantons collaborent pour leur quote-part, la Confédération convertira en capital propre les prêts sans intérêts octroyés pour l'infrastructure. De ce fait, le rapport entre le capital propre et les capitaux étrangers atteindra à nouveau une valeur appropriée et les entreprises pourront constituer les réserves nécessaires.

2274 Table des matières Condensé 2271 Répertoire des abréviations 2279 1 Grandes lignes du projet 2280 1.1 Bases et objectifs de la réforme des chemins de fer 2 2280 1.1.1 Contexte 2280 1.1.1.1 Historique de la réforme des chemins de fer 2280 1.1.1.2 Intégration de la réforme des chemins de fer dans

la politique des transports de la Suisse 2281 1.1.1.3 Evolution européenne 2283 1.1.1.4 Justification de la réforme des chemins de fer 2 2288 1.1.2 Objectifs de la réforme des chemins de fer 2 2288 1.1.3 Points forts de la réforme des chemins de fer 2 2289 1.1.4 Paysage ferroviaire 2290 1.2 Contenus de la réforme des chemins de fer 2 2291 1.2.1 Nouvelle réglementation du financement de l'infrastructure 2291 1.2.1.1 Rôle de l'Etat 2291 1.2.1.2 Instruments de financement – convention sur les prestations 2294 1.2.1.3 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons:

ventilation de l'infrastructure ferroviaire en un réseau

de base et un réseau complémentaire 2296 1.2.1.4 Conventions sur les prestations pour le financement

du réseau de base 2301 1.2.1.5 Délimitation des instruments de financement dans le réseau de base

2303 1.2.1.6 Financement du réseau complémentaire 2304 1.2.1.7 Prix des sillons 2305 1.2.2 Service de sécurité (police des chemins de fer) 2305 1.2.2.1 Police des chemins de fer et loi concernant la police

des chemins de fer 2306 1.2.2.2 Exercice actuel de la police des chemins de fer 2306 1.2.2.3

Menaces perçues dans les transports publics 2307 1.2.2.4 Voie conduisant à la nouvelle solution 2308 1.2.2.5 Solution proposée pour un service de sécurité 2308 1.2.2.6 Tâches

sécuritaires des entreprises de transport 2309 1.2.3 Garantie de l'accès non-discriminatoire au réseau 2310 1.2.3.1 Situation initiale 2310 1.2.3.2 Service d'attribution des sillons 2310

1.2.3.3 Rôle de la commission d'arbitrage 2312 1.2.4 Interopérabilité du réseau ferroviaire européen 2313 1.2.4.1 Nécessité d'une réglementation 2313 1.2.4.2 Procédures

d'approbation actuelles de la Suisse 2314 1.2.4.3 Directives de l'UE sur l'interopérabilité

2315 1.2.4.4 Etat de la mise en œuvre en Suisse 2315 1.2.4.5 Nouvelle réglementation de la loi sur les chemins de fer 2315 1.2.4.6 Grandes lignes du présent projet de loi 2316

2275 1.2.4.6.1 Exigences européennes 2316 1.2.4.6.2 Preuve du respect des spécifications techniques

européennes 2317 1.2.4.6.3 Procédure conduisant à la reconnaissance

des attestations suisses par l'UE 2319 1.2.4.6.4 Répercussion sur les procédures d'approbation

des plans, d'autorisation d'exploiter et

d'homologation de série 2319 1.2.5 Egalité de traitement des entreprises de transport sur le plan légal 2322 1.2.5.1 Investissements dans le secteur des transports, financement

du matériel roulant 2322 1.2.5.2 Réglementations spéciales dans la loi sur les CFF 2324

1.2.5.2.1 Concession d'infrastructure pour les CFF 2324 1.2.5.2.2 Approbation des comptes et du budget des CFF 2324 1.2.5.3 Assujettissement à l'impôt 2325 1.2.6 Compléments des réformes précédentes 2325 1.2.6.1 Transport public des voyageurs 2325 1.2.6.1.1 Exigences imposées aux entreprises du trafic

de ligne 2325 1.2.6.1.2 Indépendance des entreprises face

aux commanditaires 2327 1.2.6.1.3 Procédure de commande dans le trafic régional 2328

1.2.6.1.4 Règles sur l'appel d'offres 2329 1.2.6.2 Incitations concernant le résultat financier 2330 1.2.6.3 Désendettement 2331 1.2.6.4 Attaques contre les employés des transports publics 2332 1.2.6.5 Révision des prescriptions relatives aux procédures

d'approbation 2333 1.2.6.5.1 Evaluation en fonction des risques 2333 1.2.6.5.2 Autorisation d'exploiter 2333 1.2.6.5.3 Homologation de série 2334 1.3 Résultats des consultations 2334 1.3.1 Consultation relative au projet de réforme des chemins de fer 2 2334 1.3.2 Consultation spéciale relative à l'interopérabilité 2335 1.3.3 Consultation informelle à propos de la reprise du deuxième paquet

ferroviaire 2336 1.4 Coordination des tâches et des finances 2336 1.5 Comparaison juridique et rapport avec le droit européen 2336 1.6 Mise en œuvre 2337 1.7 Traitement des interventions parlementaires 2337 1.8 Perspectives 2338 2 Commentaire des textes de loi 2338 2.1 Systématique des lois 2338 2.2 Loi sur le transport des voyageurs (LTV, nouvelle) 2339 2.2.1 Section 1 Dispositions générales 2339 2.2.2 Section 2 Régale du transport de voyageurs 2340

2276 2.2.3 Section 3 Obligations fondamentales des entreprises 2342 2.2.4 Section 4 Contrat de transport des voyageurs 2343 2.2.5 Section 5 Transport des bagages 2343 2.2.6 Section 6 Offre de transport commandée 2344 2.2.7 Section 7 Comptabilité 2347 2.2.8 Section 8 Prestations particulières en faveur des administrations

publiques 2348 2.2.9 Section 9 Dispositions relatives à la responsabilité contractuelle 2349 2.2.10 Section 10 Surveillance 2350 2.2.11 Section 11 Administration de la justice, dispositions pénales et

mesures administratives 2351 2.2.12 Section 12 Dispositions finales 2352 2.3 Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (LSST) 2353 2.4 Loi fédérale sur le transport ferroviaire des marchandises par rail ou

par voie navigable (LTM) 2357 2.5 Loi fédérale sur les entreprises de transport par route (LETR) 2358 2.6 Loi sur les chemins de fer (LCdF) 2358 2.6.1 Chapitre 1 Dispositions générales 2358 2.6.2 Chapitre 2 Entreprises ferroviaires 2359 2.6.3 Chapitre 3 Surveillance 2362 2.6.4 Chapitre 4 Planification, construction et exploitation 2364 2.6.5 Chapitre 5 Prestations particulières en faveur des administrations

publiques 2370 2.6.6 Chapitre 6 Financement de l'infrastructure 2370 2.6.7 Chapitre 7 Aide en cas de grandes catastrophes naturelles 2372 2.6.8 Chapitre 8 Séparation des transports et de l'infrastructure 2373 2.6.9 Chapitre 9 Comptabilité 2374 2.6.10 Chapitre 10 Droit d'achat des collectivités 2375 2.6.11 Chapitre 11 Activités sécuritaires dans le domaine

ferroviaire 2376 2.6.12 Chapitre 12 Dispositions pénales et mesures administratives 2378
2.6.13 Chapitre 13 Dispositions transitoires et finales 2379 2.7 Loi fédérale portant
modification de lois en raison de la deuxième

réforme des chemins de fer 2380 2.7.1 Loi sur la responsabilité 2380 2.7.2 Code des
obligations (CO) 2381 2.7.3 Code pénal suisse (CPS) 2381 2.7.4 Loi sur la statistique
fédérale (LSF) 2381 2.7.5 Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNP) 2382
2.7.6 Loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) 2382 2.7.7 Loi sur les finances
de la Confédération (LFC) 2382 2.7.8 Loi sur les douanes (LD) 2382 2.7.9 Loi sur les droits
de timbre (LT) 2382 2.7.10 Loi sur la circulation routière (LCR) 2383 2.7.11 Loi sur les
voies de raccordement ferroviaires 2383 2.7.12 Loi sur la constitution de gages sur les
entreprises de chemin

de fer et de navigation et la liquidation forcée des entreprises 2383

2277 2.7.13 Loi sur les CFF (LCFF) 2384 2.7.14 Loi sur les installations de transport à
câbles 2385 2.7.15 Loi sur les entreprises de trolleybus 2385 2.7.16 Loi sur la navigation
intérieure (LNI) 2385 2.7.17 Loi sur la durée du travail (LDT) 2385 2.7.17.1 Généralités
2385 2.7.17.2 Explications des diverses modifications 2386 2.7.18 Loi concernant l'Office
national suisse du tourisme 2387 2.7.19 Loi concernant la lutte contre le blanchiment
d'argent sale

dans le secteur financier (LBA) 2388 2.8 Arrêté fédéral sur la transformation du crédit de
construction octroyé

au BLS en prêt conditionnellement remboursable 2388 3 Conséquences 2388 3.1 Sur la
Confédération 2388 3.1.1 Conséquences financières 2388 3.1.2 Conséquences sur le
personnel 2389 3.1.3 Sur la neutralité budgétaire 2390 3.1.4 Autres conséquences 2390 3.2
Sur les cantons et les communes 2390 3.2.1 Conséquences financières 2390 3.2.2
Conséquences sur le personnel 2391 3.2.3 Autres conséquences 2391 3.3 Conséquences sur
l'économie nationale 2391 3.3.1 Nécessité et possibilité d'intervenir pour l'Etat 2391 3.3.2
Conséquences sur l'ensemble de l'économie 2392 3.3.3 Conséquences sur divers groupes
sociaux 2392 3.3.4 Autres réglementations envisagées 2394 3.3.5 Aspects de l'application
2394 3.4 Autres conséquences 2394 3.4.1 Conséquences sur l'environnement 2394 3.4.2
Conséquences sur la politique de l'aménagement du territoire

et la politique régionale 2395 3.4.3 Autres domaines 2395 4 Rapport avec la planification
de la législature 2395 5 Aspects juridiques 2396 5.1 Constitutionnalité et légalité 2396 5.2
Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse 2396 5.3 Forme de l'acte
normatif 2397 5.4 Assujettissement au frein aux dépenses 2397 5.5 Compatibilité avec la
loi sur les subventions 2397 Annexe 2398

2278 Loi fédérale sur le transport de voyageurs (Projet) 2403 Loi fédérale sur le service de
sécurité des entreprises de transport (Projet) 2425 Loi fédérale sur les transports publics
(Projet) 2429 Loi fédérale sur les entreprises de transport par route (Projet) 2435 Loi
fédérale sur les chemins de fer (Projet) 2439 Loi fédérale portant modification de lois en
raison de la deuxième réforme des chemins de fer (Projet) 2469 Arrêté fédéral sur la
transformation du crédit de construction octroyé au BLS Chemin de fer du Loetschberg SA
en prêt conditionnellement remboursable (Projet) 2481

2279 Répertoire des abréviations BLS BLS Lötschbergbahn AG, BLS Chemin de fer du
Loetschberg SA BLS Ferrovia del Loetschberg SA, BLS Loetschberg Railway Ltd. BSU

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

2280 Message 1 Grandes lignes du projet 1.1 Bases et objectifs de la réforme des chemins de fer 2 1.1.1 Contexte 1.1.1.1 Historique de la réforme des chemins de fer La réforme des chemins de fer est un élément important de la politique des transports. Elle doit être comprise comme un processus visant à adapter les transports publics, et notamment le trafic ferroviaire, aux conditions actuelles. Le système, fruit de l'histoire, a été transformé progressivement par la révision de la loi sur les chemins de fer (1.1.1996) et par la réforme des chemins de fer 11 (1.1.1999). Ce processus se poursuit maintenant par la réforme des chemins de fer 2. Révision de la loi sur les chemins de fer – 1996 La restructuration du financement du trafic régional est entrée en vigueur le 1er janvier 1996, avec la révision de la loi sur les chemins de fer (art. 49 ss LCdF; RS 742.101). Voici ses principaux éléments: introduction du principe de la commande, par ailleurs, les différences de traitement des divers moyens et entreprises de transport ont été éliminées dans le trafic régional. Cela signifie que la commande du trafic régional se fait toujours conjointement par la Confédération et les cantons, indépendamment de l'entreprise qui fournit la prestation. Le principe de la commande signifie que les déficits ne sont plus couverts a posteriori. La Confédération et les cantons commandent les offres des CFF, de La Poste et des autres entreprises de transport à un prix convenu d'avance sur la base d'un compte prévisionnel. La responsabilité de l'entreprise est ainsi renforcée par ce système qui indemnise les coûts planifiés non couverts. Pour passer à cette nouvelle méthode, il a été nécessaire d'adopter le modèle par secteur (subdivision de la comptabilité analytique en divers secteurs, p.ex. l'infrastructure, le transport régional des voyageurs, le trafic par wagons complets). Réforme des chemins de fer 1 – 1999 La première étape de la réforme des chemins de fer 1 a été réalisée le 1er janvier 1999. Elle contenait quatre mesures applicables à tous les chemins de fer, à savoir – la séparation de l'infrastructure et des transports sur le plan de la comptabilité et de l'organisation, – l'accès au réseau, – l'extension du principe de la commande à toutes les indemnités et – la libéralisation du trafic marchandises. Les trois mesures ci-après visaient à rendre les CFF autonomes: le rapport entre l'Etat et l'entreprise a été revu, les CFF ont obtenu une nouvelle forme juridique

1 FF 1997 I 853

2281 (société anonyme de droit public obéissant à une réglementation fédérale spéciale) et ils ont été désendettés. Au niveau de l'UE, la directive UE 91/4402 traite cette série de questions. Les mesures de la réforme des chemins de fer 1 correspondent largement aux points que cette directive exige des Etats membres. Elle vise à ce que les chemins de fer de l'Etat soient détachés de l'administration étatique et que la concurrence soit instaurée sur le réseau ferroviaire – surtout dans le trafic marchandises. Le droit communautaire a continué

de se développer depuis la réforme des chemins de fer 1 et depuis la clôture des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE. Le ch. 1.1.1.3 traite cette question plus en détail. 1.1.1.2 Intégration de la réforme des chemins de fer dans la politique des transports de la Suisse Rapport avec la route En ce qui concerne conditions cadres de la politique des transports, la poursuite de la réforme des chemins de fer s'inscrit dans le contexte de la concurrence entre le rail et la route. Au cours des dernières années, le rail a certes encore augmenté la qualité de ses prestations. Par contre, la route a continué à faire jouer ses avantages. Il est vrai que l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) a rapproché les coûts entre la route et le rail dans le trafic marchandises, mais tous les coûts externes ne sont pas encore imputés entièrement. Etant donné la concurrence régnant sur le marché des transports, les prix du trafic marchandises ont continué de baisser. En réaction à la RPLP, l'industrie du transport routier a encore amélioré son efficacité. Dans le trafic des marchandises à travers les Alpes, après des années de pertes et de stagnation, le rail a pu à nouveau augmenter faiblement sa part du marché depuis l'an 2000. Dans le trafic voyageurs et le reste du trafic marchandises, sa part a stagné ou légèrement diminué. L'objectif de la réforme des chemins de fer 2 est donc d'augmenter encore l'efficacité et la qualité des transports publics, notamment du trafic ferroviaire. Service public Il appartient aux pouvoirs publics d'assurer la desserte de base («service public»). L'accent est mis sur les besoins de mobilité de la population, qu'il s'agit de satisfaire aussi durablement que possible par une desserte équilibrée sur le plan régional. Un réseau de transports publics bien aménagé est un facteur de localisation important pour les entreprises du point de vue politico-économique. Il incombe à l'Etat de créer les conditions-cadres permettant aux entreprises de se maintenir sur le marché et de s'y développer. Les liens avec la réforme des chemins de fer 2 résultent du financement de l'infrastructure (mise à disposition du réseau ferré), des règles de mise au concours et des conditions requises du service de ligne. Décisions populaires La réforme des chemins de fer 1 et l'article constitutionnel prescrivant le transfert du trafic marchandises transalpin ont influencé de manière déterminante la politique

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

2282 suisse des transports au cours de ces dernières années. Outre le développement pragmatique de cette politique, diverses décisions populaires (p.ex. initiative des Alpes, arrêté fédéral sur Rail 2000, FTP-fonds pour les grands projets ferroviaires) ont jalonné la voie à suivre. Autres mesures de politique des transports Outre la réforme des chemins de fer, les importantes mesures ci-après influencent les conditions-cadres du secteur des transports: – l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, – l'initiative des Alpes, – les deux lignes ferroviaires transalpines (St-Gothard et Loetschberg), – le projet de Rail 2000, – le raccordement de la Suisse aux lignes étrangères à grande vitesse. Internationalisation et influence de l'UE L'interconnexion internationale du trafic voyageurs et du trafic marchandises ne cesse de croître. C'est pourquoi il est nécessaire de coordonner la politique suisse des transports et celle de l'Europe. L'accord sur les transports terrestres, signé le 21 juin 1999, adopté par le peuple suisse le 21 mai 2000 et entré en vigueur le 1er juin 2002, doit garantir la poursuite de la collaboration contractuelle avec l'UE dans le domaine des transports. Cet accord, un pilier de la politique suisse des affaires étrangères en matière de transports, est indispensable pour appliquer l'article constitutionnel sur la protection des Alpes. Avec le «premier paquet ferroviaire» (paquet de

l'infrastructure) et le deuxième, ainsi qu'avec le Livre blanc de 2001, l'UE a posé les principaux jalons de sa politique des transports. Cette dernière vise à accentuer fortement la modernisation des chemins de fer et table en premier lieu sur la promotion de la concurrence et l'amélioration de l'interopérabilité. Conditions-cadres financières: Le système des transports doit pouvoir être financé. La refonte de la péréquation financière et de la répartition des tâches (NPF) aura aussi des répercussions sur le financement des transports. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sera simplifiée. Chaque fois que c'est possible, seule la Confédération ou les cantons s'occuperont du financement d'une tâche ou d'un groupe de tâches. Les deux niveaux étatiques ne seront plus responsables ensemble que du trafic régional, qui représente une «tâche commune». Les compétences en matière d'infrastructure seront clairement délimitées. Il en ira d'ailleurs de même en ce qui concerne la route. Les répercussions déjà prévisibles de la NPF seront donc prises en compte dans la réforme des chemins de fer.

2283 1.1.1.3 Evolution européenne Engagé depuis quelque temps déjà, le passage à une concurrence accrue dans les transports publics et, notamment, dans le trafic ferroviaire est encore encouragé par l'UE. En 2001, l'UE a décidé, dans le «premier paquet ferroviaire», d'importants compléments³ à la directive initiale sur la réforme des chemins de fer (n° 91/440), qui comprend aussi la réglementation de l'accès au réseau. Cette directive fait partie intégrante de l'annexe I de l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et la Communauté européenne. Cela étant, la Suisse applique des mesures équivalentes. Le 15 mars 2003, ce premier paquet ferroviaire est entré en vigueur. Ce texte prévoit entre autres ce qui suit: – L'accès au marché ou au réseau, notamment dans le trafic marchandises, est élargi. Dans une première phase, le réseau transeuropéen sera ouvert au trafic marchandises transfrontalier (TERNF). Dans une deuxième phase, à partir du 15 mars 2008, le trafic marchandises aura accès à tout le réseau ferroviaire européen. – Pour garantir la non-discrimination, l'UE demande que l'octroi des sillons et la fixation de leurs prix ne relèvent pas des entreprises ou groupes d'entreprises (trusts) actives également dans le secteur des transports. Le service actuel d'attribution des sillons, commun aux CFF/BLS/RM ne répond pas aux exigences des directives UE. Pour garantir la compatibilité avec l'UE, il convient d'instituer un service indépendant et délocalisé. Ce dernier reprendra les fonctions qui sont indispensables pour assurer l'accès non-discriminatoire au réseau (allocation des sillons, planification des sillons, analyse des goulets d'étranglement, prix des sillons et horaire du réseau). – Une grande importance est accordée à l'application progressive de l'interopérabilité dans tous les pays. Contrairement aux efforts initiaux, celle-ci ne sera plus limitée aux réseaux à grande vitesse. – Les réglementations pour l'accès au réseau, l'admission des entreprises et la fixation des prix des sillons seront affinées sur beaucoup de points de détail.

3 – Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires.

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

– Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

2284 L'UE a l'intention d'accélérer l'édification d'un espace ferroviaire européen global et a mis en vigueur le deuxième paquet ferroviaire⁴ le 30 avril 2004. C'est la suite logique du premier paquet. Il s'agit en l'occurrence notamment de l'amélioration de la sécurité et de l'interopérabilité ainsi que de l'accélération de l'ouverture du marché au trafic marchandises par rail (introduction du cabotage et ouverture du marché dès 2006 au lieu de 2008). Une étape de libéralisation supplémentaire pour le trafic des voyageurs est encore à l'étude actuellement dans le cadre d'un troisième paquet ferroviaire. Dans le détail, les textes normatifs du deuxième paquet ferroviaire ont les contenus suivants: – Directive concernant la sécurité ferroviaire (Dir. 2004/49/CE)

Cette directive régit les responsabilités et la répartition des tâches concernant la sécurité des chemins de fer dans l'espace ferroviaire européen. Dorénavant, un agrément de sécurité sera exigé pour l'exploitation de l'infrastructure. Il sera délivré par l'Etat-membre sur le territoire duquel l'opérateur des véhicules est domicilié. L'attestation de la gestion de la sécurité doit être remise par l'autorité de l'Etat-membre où l'entreprise ferroviaire a d'abord commencé son exploitation. Elle est valable dans toute la Communauté. Le certificat de sécurité lié à un tronçon, exigible en plus, a quant à lui un caractère national. Il est délivré par l'autorité de l'Etat-membre où l'entreprise ferroviaire envisage d'offrir de nouvelles prestations de service de transport. Enfin, la directive prescrit que l'indépendance de l'autorité nationale chargée de la sécurité et de l'autorité d'enquête sur les accidents doit être garantie. – Directive modifiant les directives sur l'interopérabilité (Dir. 2004/50/CE)

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

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

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

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

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

– Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires.

2285 plutôt marginales qui doivent être effectuées par la directive 2004/50/CE peuvent être intégrées dans le processus en cours. – Modification de la Dir. 91/440/CEE (Dir.

2004/51/CE)

Grâce à la directive modifiée, les entreprises ferroviaires bénéficieront dès le 1er janvier 2006, à des conditions appropriées, d'un accès à toute l'infrastructure ferroviaire de la Communauté pour transporter des marchandises à travers les frontières. Dès le 1er janvier 2007, elles auront accès, pour toutes les catégories de service de fret, à l'infrastructure de tous les Etats membres, ce qui signifie que le cabotage national sera aussi possible. Cela permettrait, par exemple, à BLS Cargo d'assurer des transports à l'intérieur de l'Allemagne et, à l'inverse, permettrait aux opérateurs des Etats membres d'offrir des services de fret à l'intérieur de la Suisse. La LCdF correspondant déjà à la directive 2004/51/CE, il n'est pas nécessaire d'adapter la législation suisse. – Agence ferroviaire européenne (règlement CE n° 881/2004)

Le règlement précité comprend les normes applicables à la création d'une Agence ferroviaire européenne (AFE) à Valenciennes (F). Dès avril 2006, celle-ci coordonnera entièrement les aspects de sécurité et d'interopérabilité du système ferroviaire européen. Mandatée par la Commission EU, elle vérifiera la compatibilité des prescriptions nationales en matière de sécurité avec la directive sur la sécurité des chemins de fer communautaires (dir. 2004/49/CE). L'Agence ne dispose pas de pouvoirs de décision. Elle a un conseil d'administration dont la composition est déterminée par la Commission UE. Les Etats tiers tels que la Suisse peuvent aussi participer à l'Agence. Cette participation constitue pour notre pays la seule possibilité efficace de faire valoir ses intérêts dans le processus de réglementation ferroviaire de l'UE. Selon la Commission UE (DG TREN), la Suisse serait très bienvenue en tant que membre. En concluant des accords bilatéraux avec l'UE, la Suisse s'est engagée à prendre en compte l'évolution du droit communautaire dans le domaine des chemins de fer et des transports publics. Aux termes de l'art. 52 de l'accord sur les transports terrestres, la procédure d'adaptation du droit se présente comme suit: – Dès qu'une partie contractante a élaboré de nouvelles prescriptions juridiques dans un domaine auquel s'applique cet accord, elle doit, par voie informelle, obtenir la prise de position de l'autre partie contractante. – Si une modification des prescriptions juridiques est adoptée, elle doit être communiquée à l'autre partie contractante. Sur demande de l'une des parties, le Comité mixte procède à un échange d'opinion sur les répercussions des modifications. (Le Comité mixte se compose de représentants des parties contractantes (UE, Suisse) et il est responsable de la gestion et l'application régulière de l'accord sur les transports terrestres.) – Si le nouveau droit est considéré comme une modification par rapport à l'accord, il faut soit adapter les annexes au nouveau droit soit modifier l'accord lui-même. En troisième possibilité, on peut décider d'autres mesures qui garantissent le fonctionnement de l'accord.

2286 En cas de violations de l'accord ou lorsqu'une décision du Comité mixte n'est pas exécutée, la partie lésée peut prendre des mesures pour maintenir l'équilibre de l'accord. Actuellement, la Suisse négocie avec l'UE la reprise des deux premiers paquets ferroviaires dans l'accord sur les transports terrestres. Il importe donc de prendre des mesures pour adapter les réglementations applicables à l'accès non-discriminatoire au réseau. Au contraire, les prochaines étapes de libéralisation de l'UE, visées par les deux paquets ferroviaires, ne demanderont pas d'autres adaptations de lois, puisque les réglementations nécessaires sont déjà en vigueur. La reprise des paquets ferroviaires permettrait aux entreprises ferroviaires suisses d'accéder au marché de l'UE plus largement et plus simplement que cela n'est le cas actuellement avec la directive 91/440. Rapportée aux pays

les plus importants pour nous, l'application actuelle des directives UE se présente comme suit. Allemagne Après que la Reichsbahn et la Bundesbahn ont été fusionnées dans un premier temps et que la Deutsche Bahn SA, organisée sur une base de droit privé, a été fondée le 1er janvier 1994, un nouveau pas a été franchi le 1er janvier 1999. La Deutsche Bahn SA constitue désormais un holding (groupe industriel) chapeautant six sociétés anonymes. De ce fait, les exigences fixées par la directive UE 91/440 (séparation organisationnelle et comptable) ont été remplies. Etant donné la gestion directe par le holding, ces entreprises formellement indépendantes ne bénéficient guère de leur propre marge de manœuvre. L'accès au réseau est accordé dans le trafic marchandises. Le plus grand opérateur dans ce domaine est DB Cargo; par ailleurs, quelques petits chemins de fer exclusivement privés sont aussi entrés sur le marché. La concurrence s'est intensifiée dans le trafic ferroviaire. Dans le trafic voyageurs régional, les prestations sont parfois adjudgées au moyen d'appels d'offres. Cela étant, les chemins de fer privés peuvent augmenter leur part du trafic régional, même si la Deutsche Bahn SA, avec plus de 90 % des prestations de transport, reste toujours l'opérateur dominant. Afin de mettre en œuvre les nouvelles exigences du «paquet ferroviaire» de l'UE, notamment l'indépendance de l'attribution des sillons, les rapports entre la DB Netz SA et la Deutsche Bahn SA ont été rendus plus transparents (propre compte de résultats, interdiction partielle faite à la direction du groupe de donner des instructions). Une agence des sillons, indépendante, créée auprès de l'Office fédéral des chemins de fer, approuve le système des prix des sillons de la DB Netz SA et contrôle l'adjudication des sillons. On ne sait pas encore si ces mesures suffiront pour satisfaire aux objectifs du droit européen appliqué depuis 2003. Grande-Bretagne C'est au Royaume Uni que la réforme la plus profonde a été réalisée. L'ancienne British Rail (BR) a été scindée en 25 sociétés d'exploitation du trafic voyageurs, en 13 sociétés d'entretien, en 3 sociétés de matériel roulant et en diverses petites entreprises pour les services, les fournitures, etc. Dès 1994, la société d'infrastructure Railtrack, entièrement privatisée en 1996, a repris l'ensemble du réseau ferroviaire, ce qui a permis de séparer entièrement l'infrastructure et les transports. Mais dès le

2287 mois d'octobre 2001, cette entreprise, naguère florissante, était menacée de faillite, raison pour laquelle elle a été placée sous le contrôle d'administrateurs. Cela étant, la privatisation du rail anglais a été, pour une très large part, annulée de facto. La principale cause de cet échec a été l'entretien du réseau, qui a été négligé trop longtemps. Une série d'accidents ferroviaires a révélé de graves négligences et a augmenté la pression pesant sur l'entreprise d'infrastructure, de sorte que les travaux sur les voies, qui s'imposaient depuis longtemps, ont été mis en chantier. Par la suite, les gains initiaux se sont vite transformés en une perte qu'il n'a plus été possible de compenser. En octobre 2002, l'entreprise privée Railtrack a été libérée de sa tutelle. On a créé une entreprise publique à but non lucratif «Company Limited by Guarantee» du nom de Network Rail, compétente uniquement pour l'entretien des installations ferroviaires, des voies et des signaux. Elle est financée entièrement par des capitaux privés et ses revenus sont réinvestis au fur et à mesure dans l'entreprise. Les membres qui la composent, tels l'autorité de surveillance Strategic Rail Authority (SRA), les opérateurs ferroviaires et les groupes d'intérêt remplacent les actionnaires. Le prix des sillons, les produits du parc immobilier et les contributions de l'Etat couvrent les dépenses courantes. En Grande-Bretagne, les opérateurs obtiennent pour le trafic voyageurs une concession d'une durée minimale de sept ans (franchise), qui peut aussi déterminer une indemnité pour cette période. Etant donné la législation britannique, la concurrence dans ce trafic se limite presque exclusivement au

renouvellement périodique des concessions. France L'objectif de la réforme des chemins de fer français a été de ne pas subdiviser l'entreprise ferroviaire de l'Etat, la SNCF (Société Nationale des Chemins de fer Français) en plusieurs sociétés isolées et de veiller à son maintien en tant qu'entreprise ferroviaire intégrée dans le cadre de la législation européenne. La création de la société d'infrastructure Réseau Ferré de France (RFF) a certes permis d'atteindre l'objectif minimal de l'UE concernant la séparation des transports et de l'infrastructure, mais le contrat bilatéral circonstancié conclu avec la SNCF aboutit à une séparation qui ne s'étend pas beaucoup plus loin que le niveau purement comptable. Bien qu'il s'agisse formellement d'une séparation organisationnelle de l'infrastructure et des transports, l'autonomie du gestionnaire de l'infrastructure ne fait pas partie des objectifs visés. Le point fort de la réforme française des chemins de fer réside dans le gain d'efficacité de la SNCF. Les principes relatifs à la concurrence que suit la Commission de l'UE (p.ex. cabotage) sont rejetés dans une large mesure. La France a créé les structures nécessaires à la garantie du libre accès au réseau. Trois services sont responsables de l'admission: le Ministère des transports octroie les licences, les certificats de sécurité et les autorisations de nouveaux systèmes. Le RFF attribue les sillons horaires sur les différents tronçons et la SNCF administre ces sillons de manière non discriminatoire suivant la directive du RFF. Jusqu'ici, seule une entreprise circule en France au titre de l'accès au réseau. Italie Par rapport aux autres Etats membres de l'UE, la directive UE 91/440 a été appliquée en Italie avec un certain retard. Ce pays a transformé les FS, chemin de fer de l'Etat, en une société anonyme et rendu ses divisions autonomes. La nouvelle société

2288 d'infrastructure des FS, Rete Ferroviaria Italiana (RFI), est entrée en service le 1er juillet 2001. La séparation de l'infrastructure et des transports a ainsi été accomplie, bien que sous l'égide d'un holding commun. Depuis 2001, quelques entreprises – des chemins de fer privés existants et des entreprises nouvellement créées – fournissent des prestations marchandises sur les voies du chemin de fer de l'Etat.

1.1.1.4 Justification de la réforme des chemins de fer 2

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

1.1.2 Objectifs de la réforme des chemins de fer 2

L'objectif suprême de la politique des transports est d'assurer l'offre d'un système ferroviaire attrayant et performant. Nous ne pourrions l'atteindre qu'en améliorant progressivement l'efficacité des transports publics et en optimisant le rapport coûts – efficacité. Les étapes de la réforme de 1996 et de 1999 ont contribué dans une large mesure à la réalisation de cet objectif. La réforme des chemins de fer 2 a les mêmes objectifs de politique financière et des transports. Il s'est avéré qu'une procédure pragmatique en plusieurs étapes est, en fin de compte, un gage de réussite. Des exemples de l'étranger montrent par ailleurs qu'il a souvent fallu annuler des réformes très rapides et radicales. La faisabilité doit donc rester un critère important des étapes de la réforme. Une augmentation accrue de l'efficacité doit surtout améliorer la position concurrentielle du rail. Avec

l'amélioration du rapport coûts-bénéfices pour les pouvoirs publics, l'Etat tend à obtenir de plus grands avantages en échange des sommes importantes qu'il consacre au système des transports publics et au rail. En bref, il veut obtenir davantage de trafic ferroviaire pour la même dépense ou obtenir le même volume de transport pour une indemnité plus faible. La séparation nette des fonctions politiques et entrepreneuriales ainsi que des responsabilités de la Confédération et des cantons en sont une condition préalable importante. Les principaux efforts dans cette direction ont été faits avec la réforme 1. Alors que celle-ci était placée principalement sous le signe de l'autonomie et du désendettement des CFF ainsi que de l'introduction de l'accès au réseau, la deuxième réforme vise surtout à simplifier les responsabilités de la Confédération et des cantons en matière de financement de l'infrastructure. L'égalité de traitement entre les chemins

2289 de fer doit être garantie dans toute la mesure du possible et les points traités lors de la première étape devront être améliorés. 1.1.3 Points forts de la réforme des chemins de fer 2 Les cinq objectifs principaux pour la réforme des chemins de fer 2 résultent de ces préliminaires. Il s'agit surtout: – d'harmoniser le financement de l'infrastructure: de simplifier le système et d'adapter la répartition des tâches cantonales et fédérales aux nouvelles conditions, notamment à la NPF (p.ex. désenchevêtrer les tâches entre la Confédération et les cantons, financer les prestations par des programmes); – de traiter de la même manière les entreprises de transport; – de procéder aux adaptations résultant de la première réforme des chemins de fer; – de traiter les affaires en suspens depuis la première réforme des chemins de fer; – de transposer dans le droit suisse la réglementation de l'UE, compte tenu de son évolution depuis la conclusion de l'accord sur les transports terrestres, notamment les directives sur l'interopérabilité et les deux premiers «paquets ferroviaires». L'accent est mis sur la garantie d'un accès non discriminatoire au réseau. Le projet ne porte pas sur les points suivants (avec indication des motifs entre parenthèses): – la privatisation (pas de mesures à prendre); – la libéralisation (infrastructure: mesure inappropriée; trafic marchandises et appel d'offres dans le trafic commandé, notamment dans le trafic régional: mesure déjà réalisée); – le désendettement des caisses de pensions (des solutions d'ordre général sont nécessaires, les problèmes spécifiques au chemin de fer devraient, le cas échéant, faire l'objet d'un projet distinct); – le financement des grands projets ferroviaires (projet séparé); – les installations de transport à câbles (projet séparé). La législation relativement ouverte permet des évolutions nécessaires et judicieuses dans les domaines mentionnés en premier. Cela étant, il n'y a aucune raison pour que la Confédération privilégie ces questions par voie législative. Avec la révision de 1995 de la loi sur les chemins de fer et la mise en œuvre des réformes des chemins de fer 1 et 2, toutes les questions importantes (voyageurs, marchandises, infrastructure) seront traitées dans ce cadre. Vu que la réforme doit être considérée comme un processus, il sera nécessaire, à l'avenir également, de suivre l'évolution du marché. L'OFT établira périodiquement des rapports sur l'effet des mesures. A cet égard, il examinera l'efficacité tant de l'ensemble de la réforme que de chacun de ses instruments.

2290 1.1.4 Paysage ferroviaire La structure actuelle des entreprises concessionnaires s'explique par des raisons historiques. Cette évolution a été marquée par l'étatisation des principaux chemins de fer en 1902–1909. Ensuite, la Confédération a accordé dès 1940 une aide aux chemins de fer privés en subordonnant les prestations fédérales à l'obligation faite aux entreprises de constituer de plus grandes unités. A partir de 1996, la loi révisée sur les chemins de fer a proposé des incitations pour des fusions et des coopérations, de sorte que

le nombre des entreprises ayant droit aux indemnités a pu être réduit de

E. 26

février 2001). Selon ce texte, toutes les installations et tous les équipements qui doivent être utilisés en commun dans le cadre de l'accès au réseau font obligatoirement partie de l'infrastructure. Mentionnons notamment à ce titre la voie, les installations d'alimentation en courant (caténaire, sous-stations, redresseurs), les installations de sécurité, les installations d'accueil, les installations publiques de chargement et les gares de triage. L'al. 2 élargit la définition précitée en y incluant les fonctions annexes, axées sur le rail au sens large. En font notamment partie l'alimentation en énergie (usines électriques, lignes de transport), l'utilisation des terrains le long de la voie, surtout près des gares, et la vente des billets. Ce sont des domaines qui ne sont pas soumis à l'accès au réseau, mais qui sont importants pour le fonctionnement du chemin de fer. Si une entreprise possède de tels installations et équipements, elle doit les compter dans l'infrastructure. Sa liberté d'organisation reste garantie. La réglementation indique clairement qu'il y a des domaines qui, pour des raisons fonctionnelles, peuvent ou doivent faire partie de l'infrastructure sans qu'ils fassent directement l'objet de l'accès au réseau. Désormais, l'al. 3 établit clairement que la fourniture de prestations de transport en trafic marchandises et voyageurs ne peut en aucun cas faire partie de l'infrastructure.

2374 Art. 63 Exploitation de l'infrastructure L'art. 63 précise que l'exploitation et l'entretien des installations et équipements énumérés à l'art. 62 appartiennent aussi au secteur de l'infrastructure. Art. 64 Organisation de l'infrastructure L'al. 2 précise que la séparation sur le plan de l'organisation, déjà instituée à l'art. 62, englobe bien entendu aussi la gestion des opérations. Cela signifie que l'entreprise intégrée doit veiller à une organisation et à une gestion non discriminatoires du secteur de l'infrastructure. Le principe selon lequel l'office fédéral peut autoriser des dérogations pour les chemins de fer à voie étroite et les petites entreprises reste valable. Les secteurs mentionnés à l'al. 2 de l'art. 62 et qui font partie de l'infrastructure à titre facultatif doivent facturer l'intégralité de leurs coûts aux bénéficiaires de prestations. La formulation précédente, selon laquelle ils ne devaient pas entraîner de frais non couverts, n'était pas claire. En effet, si l'infrastructure mentionnée à l'al. 3 reçoit des prestations, les frais afférents peuvent très bien occasionner des coûts non couverts. Art. 65 Exonération fiscale Pour garantir l'égalité de traitement de toutes les entreprises, l'article énonce désormais que toutes les installations et tous les équipements de l'infrastructure sont exemptés de l'impôt cantonal et communal sur les immeubles (jusqu'ici seulement l'art. 21 LCFF).

2.6.9 Chapitre 9 Comptabilité

Les contenus des art. 63 et 64 sont reportés, dans la mesure du nécessaire, dans les nouveaux art. 66 et 67. On peut renoncer à l'ancien contenu de l'art. 65 (réserve) puisque la disposition d'exception du CO est supprimée en même temps. Les dispositions générales du CO, dont la teneur est la même que celle de l'ancien art. 65 LCdF, s'appliquent donc aux entreprises ferroviaires. Art. 66 Principes L'article renvoie à la nouvelle LTV qui traite de la comptabilité. Seules les dispositions spéciales ci-après sont encore inscrites dans la LCdF: La séparation comptable de l'infrastructure (al. 2) s'applique sans exception à toutes les entreprises. Les entreprises auxquelles a été accordée une dérogation à l'obligation de séparer les secteurs d'organisation selon l'art. 64 peuvent renoncer à dresser leur propre bilan. L'al. 3 énonce, à titre de disposition spéciale, que le compte des immobilisations doit être tenu selon le principe des montants bruts. Cette disposition est notamment nécessaire parce que l'on amortit en règle générale à partir de la valeur de l'objet neuf et non à partir

de la valeur comptable effective.

2375 Art. 67 Utilisation des bénéfiques et rémunération du capital propre Le capital propre de l'infrastructure ne doit pas être rémunéré, la distribution des bénéfiques à la charge du compte de résultats du secteur n'est pas autorisée. Art. 70, 71, 72, 74 Du fait du transfert des dispositions principales de la comptabilité dans la nouvelle LTV, ces articles sont superflus et peuvent être supprimés. 2.6.10 Chapitre 10 Droit d'achat des collectivités Art. 75 Droit d'achat dans l'intérêt du pays La loi sur les chemins de fer (LCdF) disposait jusqu'ici que la Confédération peut acquérir contre indemnité tout chemin de fer concessionnaire si cela semble indiqué dans l'intérêt du pays (rachat). La Confédération est responsable du maintien et de la disponibilité d'une entreprise ferroviaire performante, mais dans l'optique actuelle, elle n'est pas l'exploitant de cette société. Il faut donc préciser la notion de rachat en ce sens qu'il ne peut s'agir, en l'occurrence, que du rachat éventuel de l'infrastructure; la partie «transports» d'une entreprise ferroviaire ne peut, actuellement, être rachetée. Logiquement, la nouvelle réglementation dispense la Confédération de devoir reprendre également la partie «transports» d'une entreprise (ce qui n'interdirait pas l'achat de gré à gré dans des cas particuliers). Les répercussions directes de cette réglementation ne sont pas visibles – c'est une disposition insérée à titre de précaution. Le prix de rachat est désormais fondé sur la valeur comptable. Cette mesure fait davantage pression sur les entreprises pour qu'elles établissent leur bilan selon les principes de «true and fair view». Il est renoncé à l'ancien délai de préavis pour le rachat. Le but de l'article en question n'est plus d'acheter les entreprises prospères, mais d'assurer la disponibilité de l'infrastructure ferroviaire même dans les situations extraordinaires. De telles situations exigent des actions rapides. Art. 76 Objet de l'achat Le bien à racheter mentionné à l'art. 75 et désigné par «infrastructure ferroviaire» est expliqué à l'art. 62, al. 3 et 4. Il peut donc être renoncé à une description supplémentaire en relation avec le rachat. Art. 77 et 78 Calcul de l'indemnité et imputation Le prix d'achat et l'imputation des prêts sont désormais régis par l'art. 75, les art. 77 et 78 peuvent donc être abrogés.

2376 2.6.11 Chapitre 11 Activités sécuritaires dans le domaine ferroviaire Art. 80 Examen d'aptitude (nouveau) Cette disposition constitue la base légale de la réglementation de l'examen des conducteurs de véhicules moteurs, déjà intégré au niveau de l'ordonnance sur les chemins de fer. En même temps, une possibilité est créée de prescrire également des examens ad hoc aux autres personnes exerçant une activité impliquant la sécurité dans le domaine ferroviaire, ou de leur imposer des conditions. Art. 81 Inaptitude au service (nouveau) Contrairement à la circulation routière, il n'y a pas, pour les chemins de fer, de prescriptions légales concernant l'abus de drogues et d'alcool. Comme le personnel assumant des tâches de sécurité dans les transports publics a une très grande responsabilité, il ne saurait être question de tolérer d'éventuelles mises en danger. Comme la loi sur les chemins de fer comprend des renvois aux lois régissant les autres modes de transport, les conducteurs de locomotives, les chauffeurs de bus et les capitaines des bateaux à passagers sont traités de la même manière sur ce plan. Cet article énonce une interdiction d'exercer une activité impliquant la sécurité en état d'ébriété ou dans un autre état de limitation des facultés physiques et mentales. Jusqu'ici une telle prescription avait manqué pour le domaine ferroviaire, alors que les conducteurs de véhicules routiers et les conducteurs de bateaux étaient soumis à des dispositions générales spécifiques au moyen de transport. La définition du personnel dont les activités engagent la sécurité des transports publics englobe non seulement les fonctions évidentes telles que celle de conducteur de

véhicules moteurs, mais aussi toutes les activités pertinentes, donc aussi les personnes qui n'exercent pas une fonction déterminante pour la sécurité, mais qui sont appelées exceptionnellement à exécuter une tâche de cette nature. (art. 85, al. 2). Art. 82 Constatation de l'inaptitude au service (nouveau) L'al. 1 autorise à procéder au test d'alcoolémie systématique, c.-à-d. sans présomption, comme le prévoit également l'art. 55 de la loi sur la circulation routière (RO 2002 2767). Al. 2: si le comportement d'une personne est suspect au moment de l'entrée en fonctions (arrivées en retard fréquentes, manque de concentration, odeurs ou autres signes, etc.), on peut ordonner, outre le test d'alcoolémie, d'autres tests préliminaires: par exemple des analyses d'urine, de salive, de sueur, de cheveux ou d'ongles permettant de conclure à la consommation d'alcool, de médicaments ou de stupéfiants. Pour pouvoir ordonner ce genre de test préliminaire, il faut que les présomptions soient réelles, sans quoi il serait disproportionné de pouvoir à tout moment soumettre à de tels tests toute personne qui exerce une activité déterminante pour la sécurité. Comme dans la LCR, l'al. 3 fournit une base légale qui permet d'effectuer une prise de sang suite aux résultats du test d'alcoolémie mentionné à l'al. 1 ou aux autres tests préliminaires de l'al. 2, s'ils confirment les soupçons d'inaptitude au service.

2377 Comme le test d'alcoolémie ne peut pas être effectué contre la volonté de la personne contrôlée, il faut prévoir une mesure coercitive de remplacement, à savoir la prise de sang. Art. 83 Retrait du permis (nouveau) Si l'aptitude limitée au service se prolonge sur une longue période, le permis doit être retiré. Art. 84 Compétences (nouveau) Les mesures peuvent être ordonnées et exécutées par les autorités cantonales de police et par l'office compétent, mais aussi par les entreprises elles-mêmes, lorsqu'elles désignent des personnes ou des unités d'entreprise à cet effet. Dans ce dernier cas, les mesures ne peuvent être prises qu'à l'encontre d'employés et de délégués de l'entreprise. Art. 85 Dispositions d'exécution (nouveau) Al. 1: en dérogation à la LCR, le Conseil fédéral a la compétence de fixer la concentration d'alcool dans le sang déterminant l'état d'ébriété (let. a) ainsi que d'autres valeurs-limites (let. b). Cette compétence se justifie par le fait que le nombre de personnes concernées par ces dispositions est très réduit. La population a donc moins d'intérêt que dans le domaine routier à pouvoir influencer la valeur-limite. Compte tenu de la pratique en usage dans le domaine ferroviaire, la valeur-limite du taux d'alcoolémie qui sera fixée dans l'ordonnance sera plus basse qu'elle ne l'est actuellement dans le domaine routier. Le Conseil fédéral édicte également des prescriptions sur les diverses méthodes d'enquête (let. c). Il peut permettre l'évaluation des échantillons (let. d) et imposer des conditions aux unités d'entreprise et aux personnes chargées de l'exécution des mesures (let. e). Ainsi, par exemple, les organes et les personnes chargées de l'exécution des mesures ne doivent pas exercer de fonction hiérarchiquement supérieure vis-à-vis de la personne concernée. De plus, les prises de sang et les mesures similaires ne doivent être effectuées que par du personnel qualifié. Al. 2: Les activités déterminantes pour la sécurité sont désignées par l'office. Alors que les conducteurs de véhicules en font partie sans aucun doute, il y a d'autres professions à prendre en compte, surtout dans le domaine des installations de la sécurité. Ces profils professionnels sont actuellement sujets à de fortes transformations, de sorte qu'il n'est pas judicieux de les inscrire dans la loi. L'office peut les fixer sans retard en suivant l'évolution.

2378 2.6.12 Chapitre 12 Dispositions pénales et mesures administratives Art. 86 Contraventions (nouveau) Quiconque pénètre ou circule sans autorisation dans une zone d'exploitation ferroviaire ou y commet intentionnellement d'autres actes punissables se

rend coupable d'une infraction et est poursuivi sur plainte. Les fortes sanctions (amendes jusqu'à 10 000 francs) montrent qu'il ne s'agit pas d'un délit de peu d'importance. Art. 86a Infractions aux prescriptions sur la construction et l'exploitation (nouveau) Réaliser des projets de construction en ne tenant pas compte des approbations de plans nécessaires ou mettre en service des installations sans autorisations ad hoc constituent, du point de vue juridique, des infractions. Elles peuvent donc entraîner des peines privatives de liberté jusqu'à trois ans ou des amendes. Ces sanctions sont aussi applicables en cas de non-respect des décisions qui reposent sur la loi ou une disposition d'exécution. Lorsqu'une personne morale de droit public ou privé ou une société commerciale est concernée par ces actes punissables, les dispositions de droit pénal s'appliquent aux personnes physiques qui auraient dû agir pour le compte des personnes morales ou des sociétés commerciales concernées. Art. 87 Exercice d'une activité déterminante pour la sécurité dans un état d'incapacité au service (nouveau) La notion de «domaine ferroviaire» englobe tous les chemins de fer au sens de l'art. 1 LCdF. Al. 1 et 2: La «conduite en état d'ébriété» est sanctionnée par une amende (qualifiée de contravention). Si une deuxième valeur-limite «caractérisée» fixée par le Conseil fédéral (cf. art. 66) est dépassée, la sanction sera une peine de prison ou une amende (pour délit qualifié). La formulation «incapacité au service pour d'autres raisons» recouvre aussi les causes telles que la maladie, l'épuisement ou des problèmes psychologiques. Al. 3: les supérieurs qui envoient au service une personne dans un état d'incapacité ou qui ne font pas tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher que le service soit effectué dans cet état encourent les mêmes peines s'ils ont agi avec préméditation. Ceci doit permettre que les supérieurs accomplissent consciencieusement leur tâche de direction et prennent les mesures nécessaires lorsque des collaborateurs sont confrontés à des problèmes d'alcool ou de drogue. Art. 87a Entrave aux mesures de constatation de l'incapacité au service (nouveau) Quiconque entrave les mesures de constatation de l'incapacité au service encourt également une peine privative de liberté ou une amende. Ici aussi, les supérieurs encourent les mêmes peines.

2379 Art. 88 Poursuite d'office On introduit ici la même disposition que celle de l'art. 66 de la loi sur le transport des voyageurs. Dorénavant, les délits commis à l'encontre des employés des transports publics seront poursuivis d'office. Art. 88a Compétence Cf. commentaire de l'art. 67 LTV. Art. 89 Mesures administratives L'office peut prononcer des avertissements, retirer des autorisations et des permis ou limiter leur validité, lorsque le bénéficiaire ne respecte pas les règles ou que les conditions d'octroi ne sont plus réunies. Comme la loi sur les chemins de fer le prescrivait jusqu'ici, l'office peut exiger que les personnes donnant lieu à des plaintes soient relevées de leurs fonctions. Ces mesures administratives sont indépendantes des procédures pénales. Art. 89a Obligation d'annoncer Pour pouvoir prendre les mesures prévues par l'art. 90, l'autorité compétente doit recevoir les informations nécessaires. 2.6.13 Chapitre 13 Dispositions transitoires et finales Art. 91 Validité des anciennes concessions De nouvelles dispositions transitoires sont nécessaires pour l'expropriation puisqu'il faut déterminer quelles concessions d'infrastructure actuelles sont d'intérêt public. Le versement d'une indemnité des pouvoirs publics peut être considéré comme une preuve de l'existence d'un intérêt public. Les infrastructures qui servent uniquement au trafic touristique ne reçoivent pas d'indemnité. Ce n'est qu'après l'achèvement de la consultation, lorsque diverses questions auront été réglées, que l'on pourra compléter les dispositions transitoires afin de déterminer le passage de la convention d'investissement et des indemnités d'infrastructure annuelles aux conventions sur les prestations. Il faudra probablement ordonner une solution provisoire jusqu'à la fin de 2006

pour les chemins de fer privés et les tronçons CFF du réseau complémentaire (la convention sur les prestations conclue selon l'ancien droit dure de 2003 à 2006). Durant la période 2007/10, on appliquera intégralement le nouveau droit. Art. 94 Emoluments et taxes Cet article est remplacé par le nouvel art. 46a de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010). Cela étant, il peut être supprimé.

2380 Art. 95 Application de la législation ferroviaire à d'autres entreprises Les renvois indiqués jusqu'ici à l'art. 95 pour les entreprises concessionnaires de transport à câbles, de navigation et de trolleybus sont inclus directement dans les lois correspondantes (loi sur les installations de transport à câbles, LNI et loi sur les entreprises de trolleybus). L'ancien al. 5 devient donc un alinéa unique. Dispositions transitoires des modifications du 24 mars 1995 Ces dispositions transitoires concernent des dispositions qui seront dorénavant insérées dans la LTV; de plus, les délais sont écoulés. C'est pourquoi leur abrogation est indiquée. Dispositions transitoires des modifications du ... Al. 1: Les dispositions transitoires n'ont d'autre objet que de préciser que la preuve du respect des STI doit également pouvoir être apportée d'une autre manière que par la présentation d'une attestation de conformité CE, pendant une période transitoire (jusqu'à la fin de 2008). En effet, lorsque le requérant a construit en conformité avec les STI et que le respect de la procédure prévue entraînerait des retards inacceptables faute de temps pour l'engagement de la procédure par le requérant, il doit suffire que la preuve du respect des STI soit apportée par exemple par une expertise usuelle fournie par des spécialistes. Le Conseil fédéral décide de la reprise des STI ainsi que de la date à partir de laquelle elles doivent être appliquées. Il tiendra compte pour cela du fait que les fabricants doivent pouvoir adapter leurs planifications à l'entrée en vigueur des prescriptions techniques modifiées. Al. 2: Comme, à l'avenir, l'infrastructure des CFF sera également soumise au régime de la concession, il faut d'abord régler la transition. Les CFF sont titulaires, de par la loi, d'une concession pour le réseau actuellement exploité. Cette concession peut être modifiée et renouvelée suivant les dispositions de la loi sur les chemins de fer. Afin d'assurer la transparence et la sécurité du droit, le contenu de cette concession est imprimé en annexe au présent message. Al. 3: Le bilan d'ouverture et la dotation en capital devront être fixés lors de la fondation du service d'attribution des sillons (cf. art. 9a). Le Conseil fédéral est investi de cette compétence. 2.7 Loi fédérale portant modification de lois en raison de la deuxième réforme des chemins de fer 2.7.1 Loi sur la responsabilité L'art. 19 de la loi sur la responsabilité (LRCF) précise, entre autres, quelles dispositions de la LRCF sont applicables également à des organisations situées en dehors de l'Administration fédérale ordinaire, et dans quels cas. La phrase liminaire de l'al. 1 de l'art. 19 LRCF commence par énoncer à ce propos que ces organisations sont chargées d'exécuter des tâches de droit public de la Confédération. Il s'agit par exemple d'entreprises de transport concessionnaires auxquelles la Confédération a cédé son droit exclusif de transporter des voyageurs à titre professionnel. Confor-

2381 mément à l'art. 19, al. 1, let. a, LRCF, les art. 3 à 6 LRCF s'appliquent également à ces organisations, à la différence près que l'organisation et non la Confédération répond des dommages, et que les dispositions sur la responsabilité des lois spéciales priment la LRCF. L'organisation répond envers le lésé, conformément aux art. 3 à 6, du dommage causé à un tiers. La Confédération est responsable envers le lésé du dommage que l'organisation n'est pas en mesure de réparer; la responsabilité de la Confédération pour les organisations situées en dehors de l'Administration fédérale ordinaire, telles que p.ex. la SA CFF, est

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

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

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

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

2382 2.7.5 Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNP) Comme les CFF ne font plus partie des entreprises fédérales, le passage ad hoc doit être biffé de la loi en question (art. 2, al. 1, let. a).

2.7.6 Loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) La SA CFF est aussi une entreprise de transport concessionnaire. Il n'est donc plus nécessaire de faire une distinction avec les entreprises de transport concessionnaires (art. 18, al. 1, let. h).

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

2.7.8 Loi sur les douanes (LD) Comme la SA CFF ne se distingue plus des autres entreprises ferroviaires à propos des droits et des devoirs, les art. 49, 50, 51 et 89 englobent tous les chemins de fer dans le terme générique d'«entreprises ferroviaires». La SA CFF n'existant plus en tant qu'élément de l'administration fédérale, il n'y a pas lieu de lui imposer des obligations particulières dans le domaine douanier. Le terme de «CFF» est donc biffé de l'art. 139, al. 2, sans être remplacé.

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

La disposition reste inchangée quant au fond.

2383 2.7.10 Loi sur la circulation routière (LCR) Art. 25, al. 2, let. f Les routes de montagne de La Poste ne sont pas empruntées uniquement par les véhicules du Service de Car postal suisse. Cela étant, l'art. 4a LTV (prescriptions sur la circulation) mentionne aussi les entreprises de transport concessionnaires, ce que ne fait pas l'art. 25, al. 2, let. f, LCR (signaux d'avertissement). Alors que l'art. 45 LCR sert de base supplémentaire aux prescriptions sur la circulation (routes en pente, routes de montagne), il faut procéder à une adaptation pour le signal à trois sons. Cela étant, il faut étendre la disposition actuelle à toutes les entreprises de transport concessionnaires (art. 25, al. 2, let. f). On peut renoncer aux dispositions de la LTV. Art. 55, al. 6bis Cette nouvelle disposition permet d'abaisser le taux d'alcoolémie pour le trafic fédéral concessionnaire et le service de ligne international par rapport au reste du trafic routier. Ainsi, les conducteurs de véhicules moteurs de courses professionnelles et régulières, soumises au régime de la concession selon l'art. 5 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les concessions pour le transport des voyageurs (OCTV) ou qui doivent disposer d'une autorisation fédérale selon l'art. 6, al. 1, OCTV ou d'une autorisation étrangère reconnue selon l'art. 17 de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération helvétique sur le trafic des voyageurs et des marchandises par le rail et la route (accord sur les transports terrestres), sont traités de la même manière que le trafic soumis aux dispositions sur l'aptitude au service dans la loi sur les chemins de fer. Au cours des prochaines années, il est prévu de soumettre à ces prescriptions plus sévères d'autres conducteurs de véhicules moteurs chargés d'une grande responsabilité dans le trafic routier (p.ex. chauffeurs professionnels, professeurs de conduite) ou qui peuvent constituer une source de danger (p.ex. nouveaux conducteurs). Mais auparavant, une procédure de consultation ou d'audition en bonne et due forme devra avoir eu lieu.

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

2.7.12 Loi sur la constitution de gages sur les entreprises de chemin de fer et de navigation et la liquidation forcée des entreprises Dans sa forme actuelle, l'art. 9, al. 2, distingue les éléments appartenant à l'infrastructure (let. a: la plate-forme de la voie et les parcelles de terrain d'un seul tenant, y compris les gares, leurs bâtiments, les dépôts de marchandises, les ateliers,

2384 les remises, les maisons des gardes-barrières et tous les autres bâtiments se trouvant sur la voie et sur ces parcelles) de ceux qui font partie des transports (tout le matériel qui appartient à l'exploitation et à l'entretien de la ligne gagée). Cette distinction n'a pas d'importance en pratique, car les deux catégories représentent ensemble l'objet mis en gage. L'objectif de la modification proposée est de tirer le matériel roulant hors de l'objet mis en gage. Pour atteindre cet objectif, il faut abroger la let. b. La formulation actuelle désigne un ensemble d'éléments dont les véhicules ne constituent qu'un élément, bien qu'il soit le plus important. Le matériel d'entretien des lignes gagées est pris en compte à l'art. 9, al. 2, let. a.

2.7.13 Loi sur les CFF (LCFF) Le nouvel art. 2, al. 3, crée la base permettant de soumettre entièrement la SA CFF à la loi sur les chemins de fer en ce qui concerne le financement et l'octroi de la concession. L'art. 3, al. 3, deuxième phrase et l'al. 4, vont au-delà de l'article programmatique. Ils font partie du mandat de prestations. Ce dernier est dorénavant régi par

la loi sur les chemins de fer. L'art. 4 peut être abrogé, car les CFF seront assujettis entièrement à la loi sur les chemins de fer et obtiendront une concession d'infrastructure. Art. 5: la loi sur le transport des voyageurs s'appliquera à toutes les entreprises de transport. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de la mentionner dans la loi sur les CFF. A l'art. 8, on a biffé toutes les dispositions qui règlent la convention sur les prestations. Ces dispositions se trouvent désormais dans la LCdF. A l'inverse, la stratégie du propriétaire, énoncée par le Conseil fédéral, est établie comme pour La Poste et Swisscom. La stratégie du propriétaire n'est pas un instrument de pilotage en politique des transports, mais doit déterminer l'orientation stratégique de l'entreprise dans le cadre des prescriptions politiques. C'est pourquoi la compétence en matière de propriétaire est attribuée au Conseil fédéral et non au Parlement. Celui-ci exerce une fonction de gouvernance sur la convention sur les prestations (commande). L'abrogation des art. 17 et 18 met la SA CFF à égalité avec les autres sociétés en ce qui concerne le budget et les comptes. L'art. 19 et l'art. 20, al. 1, 2 et 4, peuvent disparaître, étant donné qu'à l'avenir, la loi sur les chemins de fer sera déterminante pour la présentation des comptes et le financement. L'adaptation de l'art. 20, al. 3, est liée à la modification de la loi sur les finances de la Confédération (ch. 2.7.7). L'art. 22 (droit applicable) dispose que seule la loi sur les CFF permettra encore des dérogations à la loi sur les chemins de fer, ce qui ne sera pas le cas des ordonnances.

2385 2.7.14 Loi sur les installations de transport à câbles Suite à une modification de la loi sur les chemins de fer (abrogation d'un article), il est nécessaire de créer une base juridique explicite dans la loi sur les installations de transport à câbles pour les activités du personnel impliquant la sécurité ainsi que pour le service indépendant d'enquête en cas d'accident.

2.7.15 Loi sur les entreprises de trolleybus Conformément à la révision du droit de gage en matière ferroviaire, il faut aussi que le parc des véhicules des entreprises de trolleybus soit exclu de la réglementation sur les gages (art. 3, al. 2) Les dispositions qui servaient à l'octroi de la concession peuvent aussi être biffées dans la loi sur les entreprises de trolleybus (RS 744.21). L'art. 4 comprendra un renvoi à la loi sur le transport de voyageurs, les art. 5, 6 et 8 sont abrogés. De manière analogue aux autres lois, l'art. 7a crée une base juridique pour la perception d'une taxe de surveillance. L'art. 11a comprenait un renvoi à la législation valable pour les chemins de fer secondaires. Etant donné qu'il n'existe plus de législation spécifique sur ces chemins de fer et que le terme même de chemins de fer secondaires est supprimé, un article fortement réduit peut renvoyer au droit ferroviaire lorsque cela est encore nécessaire. Quant à l'incapacité au service, les dispositions générales et les dispositions pénales de la loi sur les chemins de fer sont applicables par analogie (art. 18, al. 2).

2.7.16 Loi sur la navigation intérieure (LNI) Les dispositions figurant dans la loi sur les chemins de fer, valables aussi pour les entreprises de navigation concessionnaires, sont énumérées de manière exhaustive. Les dispositions qui servaient à l'octroi de la concession peuvent être biffées dans la loi fédérale du 30 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI; RS 747.201). L'art. 7 renvoie à la loi sur le transport de voyageurs, l'art. 57 est abrogé. L'art. 41 contient désormais un renvoi au fait que la LTP est déterminante lorsqu'il s'agit de juger de l'incapacité au service des employés des entreprises de navigation concessionnaires. Pour les entreprises de navigation au bénéfice d'une concession fédérale, les dispositions, notamment pénales, de la loi sur les chemins de fer s'appliquent par analogie en cas d'incapacité au service (art. 41, al. 3).

2.7.17 Loi sur la durée du travail (LDT) 2.7.17.1 Généralités Les prescriptions sur la durée du travail ne feront l'objet ni d'une libéralisation ni d'un durcissement. Etant donné l'ouverture du marché dans le domaine ferroviaire, la libéralisation ne s'impose pas, car le risque de

répercussions négatives sur la

2386 sécurité et le danger de dumping social est considéré comme trop élevé. Aucune modification ne sera effectuée quant au fond. La loi en question sera simplement adaptée pour tenir compte des conséquences de la 1^{re} étape de la réforme des chemins de fer. La rectification devenue nécessaire porte surtout sur l'adaptation du domaine de validité. Même les entreprises ferroviaires sans concession qui profitent de l'accès au réseau devront être soumises à la LDT. Cette mesure est nécessaire pour créer les mêmes conditions de concurrence entre les entreprises de transport et pour ne pas désavantager les entreprises concessionnaires.

2.7.17.2 Explications des diverses modifications

Art. 1 Entreprises

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer 1, La Poste et les Chemins de fer fédéraux ont aussi besoin d'une concession pour le transport des voyageurs. Cette disposition contredit le droit en vigueur jusqu'ici, puisque ces deux entreprises disposaient de par la loi d'une telle concession. La nouvelle formulation des let. b et c du premier alinéa exprime plus clairement le fait que ces deux entreprises font partie des entreprises ferroviaires et d'automobiles concessionnaires. La nouvelle formulation de l'al. 1, let. f, a pour effet que les courses soumises à la régie du transport des voyageurs entraînent l'assujettissement à la LDT de l'entreprise qui effectue les courses. L'al. 1bis tient compte du fait que la réforme des chemins de fer a transformé l'ancienne concession ferroviaire en une concession d'infrastructure et qu'une concession est devenue nécessaire pour les transports de voyageurs proprement dits. La nouvelle disposition exprime très clairement le fait que la LDT s'applique tant au gestionnaire de l'infrastructure concessionnaire qu'à l'entreprise de transport concessionnaire. D'autre part, il faut garantir que les entreprises de transport qui n'ont pas besoin de concession pour leur activité (transport irrégulier de voyageurs, trafic marchandises) tombent sous le coup des dispositions de la LDT. Peu importe qu'elles utilisent le droit d'accès au réseau, créé par la réforme des chemins de fer, ou qu'elles circulent sur le réseau uniquement sur la base d'un accord de partenariat avec le propriétaire de l'infrastructure. Ce qui est déterminant, c'est qu'elles prennent part à la concurrence sur le marché des transports publics. Dans ce contexte, les mêmes conditions du droit du travail doivent s'appliquer à toutes les entreprises qui sont en concurrence entre elles.

Art. 2 Travailleurs

Au al. 2, l'expression «courses soumises à concession» remplace l'expression «services publics de lignes». Cette formulation garantit que la LDT englobe toutes les formes du trafic concessionnaire et pas simplement une seule. Les passages supprimés à l'al. 3 tiennent compte du fait que l'option de l'assujettissement des auxiliaires privés dans le domaine de la Poste ne concerne que les agences postales (personnes morales).

2387 Art. 4, al. 1 Durée du travail Les entreprises ont désormais la possibilité d'introduire le temps de travail à l'année. Jusqu'ici, cela n'était possible que si elles disposaient d'une convention collective de travail. Le temps de travail à l'année est un modèle de plus en plus répandu dans le monde du travail. Il prend mieux en compte les variations saisonnières dans les entreprises de transport que la durée du travail en moyenne de 28 jours et donne aux employés davantage de liberté dans l'organisation de leur temps de travail. Les dispositions sur la durée maximale du travail, les tours de service et de repos ainsi que le travail de nuit sont inchangées et conservent leur validité.

Art. 11 Conducteurs de véhicules

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

une forme ou une autre dans le trafic concessionnaire. Art. 16 Jeunes L'article contient des prescriptions visant à protéger spécialement les jeunes. Jusqu'ici, la LDT a reproduit par analogie le libellé de la loi sur le travail. La présente modification sert uniquement à adapter le texte à la révision de la loi du 20 mars 1998 sur le travail. Comme ces dispositions ne visent pas principalement à garantir la sécurité des transports publics, mais la protection des jeunes gens, il n'y a pas de raison de ne pas utiliser directement les prescriptions de la loi sur la durée du travail (art. 29 à 32). Art. 17 Autres groupes d'employés Jusqu'ici la protection des femmes enceintes, des accouchées et des femmes qui allaitent leurs enfants a été réglementée par la loi sur le travail, qui a été révisée le 20 mars 1998. Ici aussi, les caractéristiques spécifiques des transports publics n'obligent pas d'édicter des dérogations distinctes, dérogeant partiellement à la loi sur le travail. C'est pourquoi on renverra, à l'avenir, aux dispositions ad hoc de cette loi (art. 35, 35a et 35b). Par ailleurs, le Conseil fédéral est habilité à exclure de certaines activités, pour des raisons sanitaires, l'emploi de femmes enceintes ou d'autres groupes de travailleurs ou à le subordonner à une autorisation spéciale.

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

2388 2.7.19 Loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent sale dans le secteur financier (LBA) L'art. 24, al. 2, de la loi en question est adapté aux conditions actuelles. Son contenu reste tel que La Poste ainsi que les CFF en collaboration avec les autres entreprises de transport concessionnaires peuvent chacune gérer leur propre organisme d'autorégulation.

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

3 Conséquences 3.1 Sur la Confédération 3.1.1 Conséquences financières Conséquences de la répartition entre le réseau de base et le réseau complémentaire En se fondant sur le projet actuel de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (réseau de base selon le ch. 1.2.1.3) et sur les besoins d'indemnité et d'investissement connus à ce jour (compte tenu, pour les CFF, de la convention sur les prestations 03/06), l'OFT a estimé les conséquences financières des mesures proposées à l'aide d'un modèle. Il apparaît que la Confédération – dépense actuellement chaque année 1,853 milliard de francs pour l'infrastructure ferroviaire, – devrait, selon la nouvelle répartition des tâches, déboursier 1,841 milliard par année, – d'où une baisse des dépenses fédérales de 12 millions par année. Le délestage de la Confédération se traduit par la charge des cantons qui est décrite en détail au ch. 3.2.1, où se trouvent aussi des indications sur le modèle utilisé et les facteurs influençant le résultat. Suivant l'évolution des facteurs d'influence, la charge fédérale peut, après deux ou trois ans, augmenter faiblement en cas de nouveau calcul. On peut cependant affirmer que la

nouvelle répartition du réseau a pour effet que la neutralité budgétaire

2389 peut, à 20 millions près, être assurée sans mesures supplémentaires. L'adaptation de la participation cantonale aux indemnisations y est incluse. Conséquences d'autres mesures

Les conséquences résultant du nouveau financement du matériel roulant ne peuvent que difficilement être chiffrées à l'heure actuelle, mais elles apparaîtront progressivement lors de l'achat des nouveaux véhicules. L'allègement dont bénéficieront les cantons du fait qu'ils n'auront plus à octroyer d'aides à l'investissement pour l'achat de véhicules sera contrebalancé par l'augmentation des frais financiers résultant des indemnités en faveur des prestations de transport. Le nouveau régime de la police des chemins de fer ne conduit pas directement à des dépenses supplémentaires et à des augmentations de l'indemnité. Il convient toutefois de relever que le problème de la violence et du vandalisme pèse toujours plus lourd dans les comptes des entreprises, entraînant progressivement de plus grands besoins d'indemnité. Mais il est possible qu'avec une police des chemins de fer efficace ou avec d'autres améliorations de l'accueil et de la surveillance, l'augmentation des besoins financiers soit ralentie ou, dans le meilleur des cas, arrêtée. La reprise des paquets ferroviaires 1 et 2 de l'UE entraîne des surcharges financières. Selon l'art. 36 du règlement de l'Agence ferroviaire européenne (AFE), les Etats tiers qui participent à l'Agence signent des conventions qui régissent notamment les contributions financières et le personnel. A ce jour, la Suisse n'a conduit aucune négociation à propos de sa participation à l'AFE. Le montant des contributions financières n'est donc pas encore connu, mais on peut s'attendre à un montant d'un demi-million de francs par année.

3.1.2 Conséquences sur le personnel

Comme l'OFT reprendra la surveillance sur les voies de raccordement, l'effectif du personnel doit légèrement être augmenté. Les nouveaux certificats et agréments de sécurité à délivrer nécessitent du personnel supplémentaire. En tenant compte des besoins supplémentaires résultant des prescriptions sur l'interopérabilité, il faut compter avec sept nouveaux postes. L'OFT est tenu d'octroyer des autorisations d'exploiter dans une mesure beaucoup plus grande qu'auparavant. Il doit participer à l'échelon européen au développement des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) et des normes qui les concrétisent, cela tant dans le comité prévu à l'art. 21 des directives sur l'interopérabilité que dans les groupes qui élaborent les STI et les normes. Par la même occasion, l'OFT doit aussi veiller à ce que les prescriptions européennes pour les divers éléments du système ferroviaire soient compatibles avec les prescriptions suisses qui garderont leur importance, car elles continueront d'assurer la sécurité du système global. Dans chacun des sept domaines spécialisés, ce travail correspond en permanence à au moins 30 pour cent d'un poste, d'où un besoin de personnel supplémentaire équivalent à 210 pour-cent de poste. Les directives sur l'interopérabilité contribueront à libéraliser le commerce des constituants d'interopérabilité et des sous-systèmes, étant donné qu'elles permettront la libre circulation des produits, sans qu'une autorité étatique soit intervenue en la matière. Il suffira de disposer d'une déclaration de conformité du constructeur, assortie d'une attestation de conformité d'un organisme notifié. Cette libéralisation

2390 nécessite une plus grande surveillance du marché. L'OFT a besoin de deux postes supplémentaires à plein temps pour procéder à des vérifications par des contrôles ponctuels. Cela est notamment nécessaire pour chercher des indices concrets de la non-conformité de certains produits. Ces énumérations ne tiennent pas compte d'un éventuel service étatique d'évaluation de la conformité, qui exigerait l'équivalent de quatre postes à temps complet.

3.1.3 Sur la neutralité budgétaire

Pour les conséquences sur la neutralité budgétaire, voir les

ch. 3.1.1 et 3.2.1. 3.1.4 Autres conséquences Les améliorations de l'organisation pourraient amener certains délestages pour la Confédération (cf. ch. 3.2.3). Le projet n'a pas d'effets sur l'appareil informatique de la Confédération ni sur les bâtiments. 3.2 Sur les cantons et les communes 3.2.1 Conséquences financières Conséquences de la répartition entre réseau de base et réseau complémentaire Les conséquences sur les cantons sont décrites en détail ci-après. Toutefois, ces répercussions sont actuellement encore très incertaines et doivent donc être prises en compte avec une certaine prudence. Si la proposition d'un grand réseau de base était mise en œuvre, les cantons subiraient une surcharge de 12 millions de francs. Les éventuels délestages des cantons par rapport à certaines contributions à verser aux CFF ne sont pas encore pris en considération. A noter aussi que la conversion des dépenses d'investissement à fortes variations en des moyennes annuelles est entachée de grandes incertitudes. Certains montants des indemnités sont aussi soumis à de fortes variations. Cela signifie que le nouveau calcul fondé sur les chiffres de l'année suivante peut aboutir à des différences d'un à deux pour-cent. Ainsi, au lieu d'une faible surcharge, le premier calcul dans le cadre de la consultation a abouti à une baisse de la charge des cantons à raison de 7 millions de francs. Le très faible écart par rapport à la neutralité budgétaire, qui correspond aux variations annuelles, permettrait de renoncer à des mesures de compensation. Toutefois, la répartition entre les cantons est très inégale. Cela résulte de l'évolution divergente du réseau ferroviaire suisse et de la charge des cantons, qui n'a pas suivi jusqu'ici des critères objectifs. Ainsi, il semble logique que le territoire du canton des Grisons, peu peuplé et desservi presque exclusivement par des chemins de fer privés subisse un allègement financier, alors que le territoire du canton de Bâle-Campagne, à forte densité démographique, bien desservi par les lignes CFF et qui est encore mis en valeur par des lignes de tramways cofinancées par la Confédération paie davantage à l'avenir. De même, les cantons bien desservis par les chemins de fer secondai-

2391 res tels que l'Argovie, Vaud et le Jura, subiront une surcharge. Cela peut naturellement être considéré comme injuste. Par ailleurs, des chemins de fer secondaires comparables ont, après la Deuxième Guerre mondiale, été démantelés dans les cantons de Zurich, de Schaffhouse et du Tessin, raison pour laquelle ces cantons ont profité d'un délestage. A titre de solution de rechange, on pourrait uniquement envisager une compensation par le biais de la NPF. On a examiné l'intégration a posteriori des répercussions financières de la réforme des chemins de fer dans la NPF, mais elle a été rejetée, parce que jugée trop complexe. Autres conséquences En ce qui concerne la police des chemins de fer et le financement du matériel roulant, nous vous renvoyons au ch. 3.1.1. 3.2.2 Conséquences sur le personnel L'extension de la période de commande à deux ans décharge les cantons sur le plan administratif. A l'inverse, la légère augmentation des appels d'offres entraînera une surcharge. Comme la Confédération sera entièrement responsable du réseau de base, cela délétera les cantons des travaux correspondants, mais ils assumeront une plus grande responsabilité dans le réseau complémentaire. Dans l'ensemble, on peut partir du principe que les diminutions et les augmentations se compenseront. 3.2.3 Autres conséquences Du point de vue de l'organisation, les cantons (de même que la Confédération) bénéficieront d'un certain allègement, étant donné que les négociations sur les prestations d'infrastructure devront être conduites uniquement par la Confédération ou les cantons, mais non plus par la Confédération et les cantons agissant en commun. Cela étant, la participation directe des cantons sera certes réduite, mais ils pourront de toute manière faire valoir leurs requêtes lors des négociations sur l'offre du trafic régional. Par ailleurs, la Confédération est tenue de prendre dûment en considération

leurs demandes lorsqu'elle détermine la stratégie du développement de l'infrastructure. 3.3 Conséquences sur l'économie nationale 3.3.1 Nécessité et possibilité d'intervenir pour l'Etat Si les réglementations actuelles en matière de financement de l'infrastructure sont laissées en l'état, les objectifs de la réforme des chemins de fer – garantie d'un système ferroviaire attrayant et performant, amélioration de l'efficacité des transports publics et du rapport coûts-bénéfices et accès non-discriminatoire au réseau – ne pourront être atteints. Par ailleurs, la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons résulte de structures façonnées par l'histoire et ne correspond pas entièrement à l'intérêt majeur des lignes. Il en découle des doubles

2392 emplois, source d'inefficacité. Les mesures à prendre sur la base du présent projet ressortent aussi clairement des interventions parlementaires. Les modifications de lois concernant l'interopérabilité sont nécessaires pour que les directives ad hoc puissent être intégrées dans le droit suisse. Cela est indispensable pour que l'interopérabilité des chemins de fer soit assurée en Europe et que le rail soit plus compétitif par rapport à la route. 3.3.2 Conséquences sur l'ensemble de l'économie Grâce à une attribution plus claire des responsabilités, les réglementations prévues devraient contribuer à stabiliser et à sécuriser le réseau ferroviaire suisse. La consolidation des réformes entreprises à ce jour en faveur des transports publics sert à améliorer l'efficacité et, partant, à garantir à long terme une desserte de base appropriée en prestations de trafic voyageurs en Suisse. Grâce à la reprise des deux premiers paquets ferroviaires et des directives sur l'interopérabilité de l'UE, la Suisse sauvegardera l'importance et la compétitivité du rail sur l'axe de transit traversant son territoire et garantira que les ouvrages de la NLFA, qui marqueront l'histoire du siècle, rempliront leur rôle et contribueront au transfert du trafic sur le rail. 3.3.3 Conséquences sur divers groupes sociaux Le projet touche surtout les chemins de fer. En résumé, on constate que la liberté d'entreprise, mais aussi la responsabilité des entreprises sera renforcée sur certains points. La répartition des rôles entre la Confédération et les entreprises, appliquée par la réforme des chemins de fer 1 depuis 1999, a fait ses preuves et doit être conservée en principe, mais elle sera clarifiée. Dans l'ensemble, les mesures garantiront l'accès non discriminatoire au réseau et permettront une plus grande concurrence dans les transports publics et sur le rail, sans que les entreprises existantes soient livrées quasiment sans protection aux forces du marché libre. Pour les installations ferroviaires et les véhicules existants, l'introduction de nouveautés techniques, nécessaires en raison des directives sur l'interopérabilité, se fera progressivement dans le cadre des grands travaux de transformation et de renouvellement. S'agissant de l'infrastructure, ils s'étendront sur plusieurs décennies. Etant donné ces modalités, on peut supposer qu'il n'y aura pas de surcoûts considérables, étant donné que les nouvelles spécifications techniques qui ne sont pas encore disponibles dans le domaine du système ferroviaire conventionnel ne renchériront pas les produits spécifiés. Le financement se fera au travers des instruments existants (notamment la convention sur les prestations et le fonds FTP). La mise en œuvre des directives fera baisser les coûts d'acquisition. En effet, la standardisation technique en Europe élargira le marché, ce qui permettra de fabriquer de plus grandes séries. La compétitivité du rail par rapport à la route sera encore renforcée par le fait qu'un système ferroviaire européen standardisé sera créé à long terme. En effet, les trains pourront, alors, sans systèmes supplémentaires d'arrêt automatique et sans perte de

2393 temps traverser les frontières sans qu'il soit nécessaire de changer de locomotives. La plus forte utilisation des lignes profitera aux gestionnaires d'infrastructure et aux chemins

de fer qui offriront ce trafic. Avantages pour les citoyens La réforme des chemins de fer 2 touche non seulement les chemins de fer, mais aussi les citoyens. Ils profiteront vraisemblablement des améliorations de l'offre et d'une meilleure qualité, à condition que les pouvoirs publics soient disposés à main- tenir les indemnités fournies jusqu'ici. A l'heure actuelle, on ne peut pas dire à qui ces améliorations profiteront en particulier. Les modifications du financement du matériel roulant devraient rendre ce domaine plus attrayant pour les banques, puisqu'il s'agira d'un nouveau champ d'activité. Les réglementations de l'interopérabilité sont importantes pour l'industrie ferroviaire En dehors du champ d'application des directives (chemins de fer à voie étroite et chemins de fer à crémaillère), il ne faut pas s'attendre à ce que la reprise des directi- ves ait des répercussions économiques. Diverses entreprises suisses se sont spéciali- sées dans ces domaines. Dans le champ d'application précité, les prescriptions techniques seront de plus en plus unifiées en Europe et les contrôles des services d'évaluation de la conformité seront reconnus réciproquement. Il en résultera des effets de synergie: au lieu des diverses prescriptions nationales, on disposera de prescriptions européennes standar- disées, ce qui conduira à une simplification de la gamme des produits et à une spé- cialisation des constructeurs sur certains produits. Cette tendance sera généralement favorable aux grandes entreprises qui pourront s'imposer sur le marché européen. En revanche, les petites entreprises qui avaient axé leur offre sur les prescriptions natio- nales particulières rencontreront des difficultés si elles ne réussissent pas à s'adapter à l'uniformisation croissante en se spécialisant et en occupant diverses niches. Il faut aussi se rendre compte que la simplification de la gamme des produits ferroviaires progresse indépendamment de la question de savoir si la Suisse reprend ou non les directives sur l'interopérabilité. Les coûts des diverses procédures augmenteront dans une plus grande mesure que par le passé, car des organisations d'experts indépendants (services d'évaluation de la conformité) devront prouver que les prescriptions sont respectées. Les coûts supplémentaires pour la consultation d'un expert indépendant ne représenteront toutefois qu'une faible partie des coûts de développement et de contrôle, qui se produiront de toute manière. D'un autre côté, il faut se rendre compte que la recon- naissance, dans toute l'Europe, des documents des services d'évaluation de la conformité conduiront à des économies, étant donné qu'il ne sera plus nécessaire de procéder à des contrôles ad hoc dans les autres pays de la Communauté européenne. Nouvelle tâche pour les experts Les experts qui ne veulent pas se contenter d'agir comme sous-traitants d'un service d'évaluation de la conformité devront s'organiser en de tels services s'ils entendent continuer à vérifier la sécurité et la conformité des sous-systèmes et des constituants d'interopérabilité. Pour les experts qui ne désirent pas s'organiser sous forme de

2394 service d'évaluation de la conformité, le marché se rétrécira dans la mesure où les sous-systèmes et les constituants d'interopérabilité seront spécifiés par les STI. 3.3.4 Autres réglementations envisagées Dans quelques domaines de la réforme des chemins de fer 2, on a envisagé des solutions de rechange pour les mesures proposées. Ces solutions sont traitées au ch. 1.3 dans la mesure où il est possible d'établir de telles réglementations. Cela étant, ces solutions de rechange ne sont pas examinées ici en détail. La non-mise en œuvre des directives sur l'interopérabilité pourrait non seulement entraver l'accès des entreprises suisses en raison du fait que les constructeurs néces- siteraient, pour exporter leurs produits, des attestations de conformité délivrées par des services d'évaluation étrangers. Il y aurait aussi le risque de voir se bloquer les négociations sur la reprise des directives ferroviaires qui visent à libéraliser l'accès au marché européen, notamment pour les entreprises ferroviaires suisses. 3.3.5 Aspects de l'application Les modifications qui se répercutent sur

l'exécution des mesures, notamment le désenchevêtrement des tâches, ainsi que la séparation plus claire des compétences consécutive à l'introduction du réseau de base et du réseau complémentaire simplifieront l'application des réglementations. La plupart de celles-ci correspondent au cadre actuel. Seule la mise en place des conventions sur les prestations pour toutes les entreprises entraînera initialement des coûts plus élevés. Ceux-ci seront néanmoins compensés en partie par la suppression des conventions par objet. A long terme, les coûts seront plus faibles ou équivalents. De plus, cette mesure se justifie en raison de la plus forte orientation sur les objectifs et les améliorations de l'efficacité, ainsi que des plus grandes marges de manœuvre des entreprises de transport. Les réglementations proposées ne sont pas limitées dans le temps.

3.4 Autres conséquences

3.4.1 Conséquences sur l'environnement

Le projet ne se répercute pas directement sur l'environnement. Le renforcement des entreprises de transports publics améliore cependant leur compétitivité dans les trafics voyageurs et marchandises. Il pourra donc avoir directement une influence positive indirecte sur l'environnement et assurer ainsi le développement durable des transports.

2395

3.4.2 Conséquences sur la politique de l'aménagement du territoire et la politique régionale

En même temps que la réforme des chemins de fer 2, l'OFT et l'Office fédéral du développement territorial élaborent le plan sectoriel des transports publics. Ce faisant, on tient compte des fortes interconnexions qui existent entre les transports et l'aménagement du territoire. Les transports publics sont axés, si possible, sur les exigences des plans sectoriels et des plans d'affectation. Par ailleurs, la desserte par les transports publics influe sur les conditions de localisation de la population et de l'économie. Les nouvelles structures du trafic ferroviaire, créées par la réforme des chemins de fer, fournissent les conditions indispensables pour assurer l'avenir du rail. Dans leur présente forme, elles n'influencent toutefois qu'indirectement l'évolution territoriale du pays. Lors de la mise en pratique de la politique des transports, la réforme des chemins de fer sera conforme aux principes reconnus d'une gestion durable de la mobilité et à l'évolution territoriale souhaitée pour le pays, conformément au rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse (FF 1996 II 526). La réforme des chemins de fer 2 ne changera rien à l'offre de transport. Elle n'entraînera donc pas de répercussions sur des régions ou l'espace rural. Les modifications fondamentales se rapportent uniquement au financement de l'infrastructure. Les retombées financières sur la Confédération et les cantons sont présentées aux ch. 3.1 et 3.2. Des craintes ont été émises à propos du développement du réseau complémentaire. Les cantons ne seraient ni disposés ni encore en mesure de conserver le niveau actuel des prestations. Ces craintes ne sont pas fondées. Déjà auparavant, les cantons ont beaucoup fait pour les lignes qui appartiendront à l'avenir au réseau complémentaire. S'agissant des investissements, ils ont en règle générale couvert plus de la moitié des coûts. Il y a en outre de nombreux cas où ils ont même permis des investissements supplémentaires. Rappelons ici l'exemple du chemin de fer Aigle–Le Sépey–Les Diablerets, qui du point de vue de la Confédération devait être fermé, car un service de bus aurait suffi. Toutefois, le canton et les communes l'ont conservé et modernisé. Le maintien de la neutralité budgétaire garantit en outre que les cantons pourront s'acquitter de cette tâche avec les mêmes dépenses et qu'ils ne seront pas confrontés à des surcoûts.

3.4.3 Autres domaines

Le projet n'a pas de répercussions directes sur les villes, les agglomérations et les régions de montagne.

4 Rapport avec la planification de la législature

Le projet est annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1051, 1082). Le message sur l'application des directives sur l'interopérabilité, annoncé dans le programme de législature (FF 2004

1083), est intégré dans le présent projet. Ce dernier sert aussi à appliquer sans à-coups le premier accord

2396 bilatéral de 1999 et d'atteindre ainsi l'objectif 7 du programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1066).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Les modifications proposées correspondent toutes au cadre fixé par les art. 81, 84, 87 et 92 de la Constitution fédérale. Selon l'art. 87 Cst., la législation sur les chemins de fer est du ressort de la Confédération. En ce qui concerne les tâches de sécurité assurées par les entreprises de transport et la possibilité de confier le service de sécurité à une organisation privée dont les entreprises de transport possèdent la majorité des actions, il y a lieu de relever ce qui suit. Selon l'art. 178 Cst., la loi peut confier des tâches administratives à des organisations et des personnes relevant du droit public ou privé. Les tâches de police ne sont pas exclues, a priori, de cette délégation des tâches. Il va de soi, cependant, que le monopole de la force dont dispose l'Etat pour maintenir la tranquillité et l'ordre ne peut être confié à des particuliers que dans une mesure mineure et uniquement pour remplir des tâches de sécurité spécifiques. Des limites étroites doivent être tracées lorsque que des particuliers sont appelés à prendre des mesures de contrainte. Les présentes propositions figurant dans le projet de loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport tiennent compte de cette exigence. Le droit d'exercer des contraintes directes est limité absolument aux cas où des particuliers sont habilités à le faire. Ainsi l'art. 170 de la loi bernoise du 15 mars 1995 sur la procédure pénale (LBPP 321.1) dispose que chacun est autorisé à arrêter et à remettre à la police toute personne qui commet un crime ou un délit ou qui s'enfuit immédiatement après. Par ailleurs, les entreprises de transport restent responsables de l'exécution régulière des tâches ainsi confiées à des tiers. De ce fait, la possibilité prévue de confier la police des transports à des organisations externes est compatible avec les exigences de la constitution.

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

En signant les accords bilatéraux sur les transports terrestres, la Suisse s'est engagée à adopter sa législation en conséquence. Le projet s'en tient tout à fait à cet objectif et essaie, dans la mesure du possible, de reprendre aussi les développements les plus récents (paquets ferroviaires 1 et 2 de l'UE). Les dispositions sur l'interopérabilité doivent être considérées à la lumière de l'art. 33, al. 2, de l'accord conclu entre la Suisse et la CE10, en vertu duquel les parties contractantes se sont mises d'accord pour développer l'interopérabilité sur leurs réseaux. La reprise intégrale des directives 96/48/CE et 2001/16/CE dans le droit national sert à faire reconnaître sur le plan européen les prescriptions juridiques visées réciproquement.

10 Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le trafic voyageurs et marchandises par rail et par route, RS 0.740.72.

2397 5.3 Forme de l'acte normatif

Vu son caractère de norme générale et abstraite, l'acte normatif prend la forme de modifications de loi et d'une nouvelle loi.

5.4 Assujettissement au frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, Cst., les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qui occasionnent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs doivent être approuvés par la majorité des membres de chacun des deux Conseils. Le projet lui-même ne crée pas de nouvelles obligations financières pour la Confédération. Le transport régional des voyageurs continuera d'être doté des fonds nécessaires sur la base des budgets annuels et des plafonds de dépenses spéciaux seront présentés au Parlement pour financer l'infrastructure. Le projet n'est donc pas soumis au frein des dépenses.

5.5

Compatibilité avec la loi sur les subventions Tant les conventions sur les prestations que les conventions sur l'offre sont des contrats sur les subventions tels qu'ils sont prévus par la loi sur les subventions.

2398 Annexe Contenu de la concession d'infrastructure des CFF La concession des CFF pour la construction et l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire porte le numéro 5000. Elle est valable jusqu'au 31 décembre 2020 (dispositions transitoires de la LCdF, al. 2). Elle comprend les lignes à voie normale suivantes: Ligne Système de courant La Plaine (Frontière) – Genève Cornavin 1500 V = Genève Aéroport – Genève Cornavin 15000 V 16,7 Hz Genève Cornavin – La Praille 15000 V 16,7 Hz Genève Cornavin/Vernier – La Praille (triangle des voies) 1500 V = Genève Cornavin – Nyon – Lausanne 15000 V 16,7 Hz Liaison Denges-Echandens – Bussigny 15000 V 16,7 Hz Lausanne – Montreux – Martigny – Sion – Brigue 15000 V 16,7 Hz Puidoux-Chexbres – Vevey (affermé par VCh) 15000 V 16,7 Hz Brig – Frontière Suisse/Italie (– Iselle) 15000 V 16,7 Hz St-Maurice – St-Gingolph 15000 V 16,7 Hz Lausanne – Yverdon-les-Bains – Neuchâtel – Bienne 15000 V 16,7 Hz (Cossonay –) Vallorbe 15000 V 16,7 Hz Vallorbe – Frontière (– Frasne) 25000 V 50 Hz Le Day – Le Pont 15000 V 16,7 Hz Auvernier – Les Verrières (Frontière) 15000 V 16,7 Hz Neuchâtel – Chambrélieu – La Chaux-de-Fonds 15000 V 16,7 Hz Lausanne – Palézieux – Fribourg – Bern 15000 V 16,7 Hz Palézieux – Payerne – Morat – Chiètres – Lyss 15000 V 16,7 Hz Buswil – Büren a.A. 15000 V 16,7 Hz Yverdon-les-Bains – Payerne – Fribourg 15000 V 16,7 Hz Frontière – Le Locle Col-des-Roches – Le Locle – St-Imier – Bienne 15000 V 16,7 Hz Sonceboz-Sombeval – Tavannes – Moutier 15000 V 16,7 Hz Bienne – Granges Sud – Soleure – Olten 15000 V 16,7 Hz Liaison Soleure – Inkwil 15000 V 16,7 Hz Moutier – Delémont – Laufon – Bâle CFF 15000 V 16,7 Hz Delémont – Porrentruy – Boncourt (Frontière) 15000 V 16,7 Hz Bienne – Lyss – Zollikofen 15000 V 16,7 Hz Liaison Bienne Mett – Brügg BE 15000 V 16,7 Hz

2399 Ligne Système de courant Berne – Zollikofen – Berthoud – Langenthal – Rothrist 15000 V 16,7 Hz Berne – Thoun 15000 V 16,7 Hz Liaison (Zollikofen/Grauholz –) Löchligut – Ostermundigen 15000 V 16,7 Hz Gümligen – Langnau i.E. – Lucerne 15000 V 16,7 Hz Berne Löchligut – Grauholz – Rothrist (NT) 15000 V 16,7 Hz Rothrist – Aarburg-Oftringen – Olten 15000 V 16,7 Hz Rothrist – Olten 15000 V 16,7 Hz Liaison Rothrist (– Zofingue) 15000 V 16,7 Hz Olten – Läufelfingen – Sissach 15000 V 16,7 Hz Olten – Sissach – Liestal – Bâle CFF – Bâle St-Jean 15000 V 16,7 Hz Bâle CFF – Bâle St-Jean 25000 V 50 Hz Bâle CFF – / Muttentz – Bâle gare badoise 15000 V 16,7 Hz Contournement de Liestal 15000 V 16,7 Hz Pratteln – Rheinfelden – Stein-Säckingen – Frick – Brugg AG 15000 V 16,7 Hz Stein-Säckingen – Koblenz – Eglisau 15000 V 16,7 Hz Koblenz – Frontière (– Waldshut) 15000 V 16,7 Hz Aarburg-Oftringen – Zofingue – Lucerne 15000 V 16,7 Hz Olten – Aarau – Brugg AG 15000 V 16,7 Hz Verbindung (Hauenstein –) Olten (– Dulliken) 15000 V 16,7 Hz Zofingen – Suhr – Lenzbourg 15000 V 16,7 Hz Aarau – Suhr 15000 V 16,7 Hz Rapperswil – Lenzbourg – Heitersberg – Killwangen-Spreitenbach 15000 V 16,7 Hz Lenzbourg – Beinwil a.S. – Hochdorf – Emmenbrücke (profil d'espace libre réduit Lenzbourg – Beinwil am See) 15000 V 16,7 Hz Liaison Lenzbourg– Hendschiken 15000 V 16,7 Hz Brugg AG – Othmarsingen – Hendschiken – Wohlen AG – Muri AG – Rotkreuz 15000 V 16,7 Hz Brugg AG – Baden – Wettingen – Killwangen-Spreitenbach 15000 V 16,7 Hz Wettingen – Mellingen 15000 V 16,7 Hz Turgi – Koblenz 15000 V 16,7 Hz Killwangen-Spreitenbach – Zurich 15000 V 16,7 Hz Wettingen – Regensdorf – Zurich Oerlikon 15000 V 16,7 Hz Zurich et Zurich

Altstetten – Zurich Oerlikon (Käferberg) 15000 V 16,7 Hz Zurich Altstetten – Affoltern a.A. – Zoug 15000 V 16,7 Hz

2400 Ligne Système de courant Zurich – Zurich Oerlikon – Glattbrugg – Bülach – Eglisau – Schaffhouse (sans lignes sur territoire allemand) 15000 V 16,7 Hz Oberglatt – Niederweningen 15000 V 16,7 Hz Zurich Oerlikon – Zurich Aéroport – Bassersdorf 15000 V 16,7 Hz Zurich Oerlikon – Kloten – Bassersdorf 15000 V 16,7 Hz Bassersdorf – Effretikon 15000 V 16,7 Hz Zurich Oerlikon – Wallisellen – Effretikon – Winterthur 15000 V 16,7 Hz Wallisellen – Dübendorf – Uster – Wetzikon – Rapperswil SG 15000 V 16,7 Hz Effretikon – Wetzikon 15000 V 16,7 Hz Wetzikon – Hinwil – Bäretswil 15000 V 16,7 Hz Winterthur – Bülach 15000 V 16,7 Hz Winterthur – Neuhausen 15000 V 16,7 Hz Winterthur – Etzwilen 15000 V 16,7 Hz Winterthur – Bauma – Rüti ZH 15000 V 16,7 Hz Winterthur – Frauenfeld – Weinfelden – Romanshorn 15000 V 16,7 Hz Liaison Amriswil – Egnach 15000 V 16,7 Hz Romanshorn – Rorschach 15000 V 16,7 Hz Winterthur – Wil SG – St. Gall 15000 V 16,7 Hz Romanshorn – Kreuzlingen – Schaffhouse 15000 V 16,7 Hz Liaison Kreuzlingen Hafen – Frontière (– Constance) 15000 V 16,7 Hz Kreuzlingen – Frontière (– Constance) 15000 V 16,7 Hz Wil SG – Lichtensteig – Wattwil 15000 V 16,7 Hz Wattwil – Ebnet-Kappel (affermée à SOB) 15000 V 16,7 Hz Wattwil – Uznach – Rapperswil SG 15000 V 16,7 Hz Gossau SG – Bischofszell – Sulgen 15000 V 16,7 Hz St. Gallen – Rorschach – St. Margrethen – Buchs SG – Sargans 15000 V 16,7 Hz Liaison Sargans – Trübbach 15000 V 16,7 Hz Sargans – Coire 15000 V 16,7 Hz Zurich – Meilen – Rapperswil SG 15000 V 16,7 Hz Zurich Stadelhofen – Stettbach – Dübendorf et Effretikon 15000 V 16,7 Hz Zurich – Thalwil – Pfäffikon SZ – Ziegelbrücke – Sargans 15000 V 16,7 Hz Uznach – Ziegelbrücke 15000 V 16,7 Hz Ziegelbrücke – Linthal 15000 V 16,7 Hz Thalwil – Zug – Arth-Goldau 15000 V 16,7 Hz Zurich – Nidelbad – Thalwil/Baar (Zimmerberg) 15000 V 16,7 Hz

2401 Ligne Système de courant Liaison Zurich Wiedikon – Zurich Altstetten 15000 V 16,7 Hz Rotkreuz – Immensee – Arth-Goldau 15000 V 16,7 Hz Immensee – Küsnacht am Rigi – Lucerne 15000 V 16,7 Hz Lucerne – Rotkreuz – Zoug 15000 V 16,7 Hz Arth-Goldau – Erstfeld – Göschenen – Airolo – Biasca – Bellinzone – Lugano – Chiasso 15000 V 16,7 Hz Erstfeld – Biasca (ligne de base du Gothard) 15000 V 16,7 Hz Giubiasco – Locarno 15000 V 16,7 Hz Cadenazzo – Ranzo-S.Abbondio – Frontière 15000 V 16,7 Hz Ligne de base du Ceneri 15000 V 16,7 Hz Taverne-Torricella – Lugano Vedeggio 15000 V 16,7 Hz Gares de triade avec accès – Bâle – Bienne – Buchs SG – Chiasso avec accès par Balerna – Lausanne Triage avec accès par Bussigny – Limmattal avec accès par Dietikon, Killwangen-Spreitenbach, Würenlos – Olten – Rotkreuz 15000 V 16,7 Hz

2402

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message sur la réforme des chemins de fer 2 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2005 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 13 Cahier Numero Geschäftsnummer 05.028 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 05.04.2005 Date Data Seite 2269-2402 Page Pagina Ref. No 10 138 512 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.