

ad 05.028

**Message
complémentaire sur la réforme des chemins de fer 2
(Révision des actes normatifs concernant les transports publics)**

du 9 mars 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter le message complémentaire relatif à la réforme des chemins de fer 2 (révision des actes normatifs concernant les transports publics) et de vous proposer de l'approuver, ainsi que les projets de lois suivants:

1. loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (LSST),
2. loi fédérale portant modification des actes normatifs en raison de la réforme des chemins de fer 2 (révision des actes normatifs concernant les transports publics).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

9 mars 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Contexte

La réforme des chemins de fer est un processus en cours depuis le milieu des années 90. Lors des délibérations des Chambres fédérales sur la réforme des chemins de fer 1, le Conseil fédéral a été chargé d'entreprendre d'autres réformes des transports publics. Il a donné suite à ce mandat en présentant le message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2. Les Chambres ont renvoyé ce projet en nous demandant d'en répartir les éléments entre plusieurs paquets et de les leur présenter une nouvelle fois. Le présent projet constitue le premier de ces paquets. Il comprend les éléments peu contestés, à savoir la révision du service de sécurité, l'égalité de traitement des entreprises de transport, ainsi que le développement des réformes précédentes. Par la même occasion, nous avons systématisé dans une certaine mesure les actes normatifs concernant les transports publics, étant donné qu'une loi a été créée pour chacun des domaines suivants: infrastructure, transport de marchandises et trafic voyageurs.

Eléments du projet

Le maintien de la sécurité publique, tel qu'il est réglementé par la loi de 1878 sur la police des chemins de fer, ne répond plus aux exigences actuelles. La réforme vise donc à adapter la législation. L'objectif est d'améliorer la sécurité pour les voyageurs, les employés et l'exploitation ferroviaire. Le futur service de sécurité devra dorénavant être actif dans tous les transports publics, y compris dans les entreprises d'autobus, de navigation et de transport à câbles. Par ailleurs, il pourra être confié à une organisation privée domiciliée en Suisse, moyennant l'autorisation de la Confédération. Les tâches des polices cantonales et communales resteront inchangées; la collaboration avec le service de sécurité sera accrue.

En ce qui concerne la coordination des 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 en matière de financement des véhicules, des bateaux, des ateliers et des autres mises de fonds dans le secteur des transports. D'autres harmonisations concernent l'exonération fiscale des prestations concessionnaires, le droit de gage et quelques réglementations spéciales figurant dans la loi sur les CFF.

La réforme proposée tend surtout à améliorer l'efficacité des transports publics et à garantir durablement les performances du système ferroviaire par l'introduction d'un système d'indices. Ces mesures permettent d'améliorer le rapport coûts – bénéfices de l'emploi des fonds publics. S'agissant du transport régional des voyageurs, la procédure de commande a également été développée.

Table des matières

Condensé	2518
Répertoire des abréviations	2522
1 Grandes lignes du projet	2523
1.1 Bases et objectifs	2523
1.1.1 Contexte	2523
1.1.1.1 Historique	2523
1.1.1.2 Intégration de la RévTP dans la politique des transports de la Suisse	2524
1.1.1.3 Evolution européenne	2525
1.1.1.4 Justification de la RévTP	2526
1.1.2 Objectifs du projet	2526
1.1.3 Points forts de la RévTP	2527
1.1.4 Autres paquets de la réforme	2527
1.2 Contenus de la RévTP	2528
1.2.1 Service de sécurité (police des chemins de fer)	2528
1.2.1.1 Police des chemins de fer et loi concernant la police des chemins de fer	2528
1.2.1.2 Exercice actuel de la police des chemins de fer	2529
1.2.1.3 Menaces perçues dans les transports publics	2529
1.2.1.4 Vers la nouvelle solution	2530
1.2.1.5 Solution proposée pour un service de sécurité	2531
1.2.1.6 Tâches sécuritaires des entreprises de transport	2532
1.2.2 Améliorations des réformes antérieures	2533
1.2.2.1 Investissements dans le secteur des transports, financement du matériel roulant	2533
1.2.2.2 Réglementations spéciales dans la loi sur les CFF	2536
1.2.2.3 Assujettissement à l'impôt	2537
1.2.2.4 Exigences imposées aux entreprises du trafic de ligne	2539
1.2.2.5 Indépendance des entreprises face aux commanditaires	2540
1.2.2.6 Procédure de commande dans le trafic régional de voyageurs (TRV)	2541
1.2.2.7 Incitations concernant le résultat financier	2542
1.2.2.8 Attaques contre les employés des transports publics	2543
1.2.2.9 Révision des prescriptions relatives aux procédures d'approbation	2543
1.3 Résultats des consultations	2544
1.3.1 Consultation relative au projet de réforme des chemins de fer 2	2544
1.3.2 Délibérations des Chambres fédérales	2545
1.4 Coordination des tâches et des finances	2545
1.5 Comparaison juridique et rapport avec le droit européen	2545
1.6 Mise en œuvre	2546
1.7 Traitement des interventions parlementaires	2546
1.8 Perspectives	2546

2 Explication des textes de loi	2546
2.1 Systématique des lois	2546
2.2 Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (LSST)	2548
2.3 Loi sur la réforme des chemins de fer 2 (révision des actes normatifs concernant les transports publics)	2551
2.3.1 Loi sur le transport des voyageurs (LTV) (<i>Annexe 1</i>)	2551
2.3.2 Loi fédérale sur les entreprises de transport par route (LETR); (<i>Annexe 2 à l'acte modificateur unique</i>)	2564
2.3.3 Commentaire sur la modification des autres actes normatifs	2565
2.3.3.1 Loi sur la responsabilité	2565
2.3.3.2 Code des obligations (CO)	2566
2.3.3.3 Loi fédérale sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse	2566
2.3.3.4 Loi sur la fusion (LFus)	2566
2.3.3.5 Code pénal suisse (CPS)	2566
2.3.3.6 Loi sur la statistique fédérale (LSF)	2567
2.3.3.7 Loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)	2567
2.3.3.8 Loi sur les finances de la Confédération (LFC)	2567
2.3.3.9 Loi sur les douanes (LD)	2567
2.3.3.10 Loi sur les droits de timbre (LT)	2567
2.3.3.11 Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)	2568
2.3.3.12 Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)	2568
2.3.3.13 Loi sur la circulation routière (LCR)	2569
2.3.3.14 Loi sur les chemins de fer (LCdF)	2570
2.3.3.15 Loi sur le raccordement aux lignes à grande vitesse (LLGV)	2585
2.3.3.16 Loi sur la constitution de gages sur les entreprises de chemin de fer et de navigation et la liquidation forcée des entreprises	2586
2.3.3.17 Loi sur les CFF (LCFF)	2586
2.3.3.18 Loi fédérale sur les transports publics (LTP)	2587
2.3.3.19 Loi sur les installations de transport à câbles	2588
2.3.3.20 Loi sur les entreprises de trolleybus	2588
2.3.3.21 Loi sur la navigation intérieure (LNI)	2588
2.3.3.22 Loi sur la durée du travail (LDT)	2589
2.3.3.23 Loi concernant l'Office national suisse du tourisme	2591
2.3.3.24 Loi concernant la lutte contre le blanchiment d'argent sale dans le secteur financier (LBA)	2591
3 Conséquences	2591
3.1 Sur la Confédération	2591
3.1.1 Conséquences financières	2591
3.1.2 Conséquences sur le personnel	2591
3.1.3 Sur la neutralité budgétaire	2592

3.2	Sur les cantons et les communes	2592
3.2.1	Conséquences financières	2592
3.2.2	Conséquences sur le personnel	2592
3.2.3	Autres conséquences	2592
3.3	Conséquences sur l'économie nationale	2592
3.3.1	Conséquences sur l'ensemble de l'économie	2592
3.3.2	Conséquences sur divers groupes sociaux	2593
3.3.3	Aspects de l'application	2593
3.4	Autres conséquences	2593
3.4.1	Conséquences sur l'environnement	2593
3.4.2	Conséquences sur la politique de l'aménagement du territoire et la politique régionale	2593
3.4.3	Autres domaines	2594
4	Rapport avec la planification de la législation	2594
4.1	Rapport avec la révision des lois liées à la RPT	2594
5	Aspects juridiques	2595
5.1	Constitutionnalité	2595
5.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	2595
5.3	Forme de l'acte normatif	2595
5.4	Assujettissement au frein aux dépenses	2596
5.5	Compatibilité avec la loi sur les subventions	2596
	Annexe: Contenu de la concession d'infrastructure des CFF	2597
	Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (Projet)	2601
	Loi fédérale sur la réforme des chemins de fer 2 (révision des actes normatifs concernant les transports publics) (Projet)	2605
	Loi fédérale sur le transport de voyageurs (Annexe 1)	2643
	Loi fédérale sur les entreprises de transport par route (Annexe 2)	2663

Liste des abréviations

BSU	Busbetrieb Solothurn und Umgebung
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
ETC	Entreprises au bénéfice d'une concession ou d'une autorisation au sens des art. 6 à 8 de la loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs ou des art. 5 et 9 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer
ETF	Entreprise de transport ferroviaire
GATS	General Agreement on Trade in Services
GI	Gestionnaire de l'infrastructure
MOB	Compagnie du Chemin de fer Montreux-Oberland bernois, Montreux-Berner Oberland-Bahn
RPT	Nouvelle péréquation financière (NPF) et répartition des tâches
RBS	Regionalverkehr Bern-Solothurn
TD	Trafic direct
SOB	Schweizerische Südostbahn AG
SZU	Sihltal Zürich Uetliberg Bahn SZU
THURBO	Thurbo AG
TRN	Transports régionaux neuchâtelois SA
TRV	Trafic régional voyageurs
VBZ	Verkehrsbetriebe Zürich
ZVB	Zugerland Verkehrsbetriebe AG
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Bases et objectifs

1.1.1 Contexte

1.1.1.1 Historique

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

Révision de la loi sur les chemins de fer – 1996

La restructuration du financement du trafic régional est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996, avec la révision de la loi sur les chemins de fer (art. 49 ss LCdF; RS 742.101). Voici ses principaux éléments: introduction du principe de la commande; par ailleurs, les différences de traitement des divers moyens et entreprises de transport ont été éliminées dans le trafic régional. Cela signifie que la commande du trafic régional se fait toujours conjointement par la Confédération et par 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 un modèle sectoriel (subdivision de la comptabilité analytique en divers secteurs, p. ex. l'infrastructure, le transport régional des voyageurs, le trafic par wagons complets).

Réforme des chemins de fer 1 – 1999

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

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

¹ FF 1997 853

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 (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 signature des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE; ce développement ne fait pas l'objet du présent message et sera présenté ultérieurement.

1.1.1.2 Intégration de la RévTP dans la politique des transports de la Suisse

Service public

Il appartient aux pouvoirs publics de garantir à la population l'accès aux prestations de transport public («service public»). Il s'agit maintenant de poursuivre l'amélioration de l'efficacité et de la qualité de ce 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 politique économique essentiel pour l'implantation des entreprises. 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 RévTP résultent de l'acquisition des fonds sur le marché des capitaux pour les investissements dans le transport régional des voyageurs (instauration d'une garantie de l'Etat) et des conditions requises du service de ligne.

Décisions populaires

La réforme des chemins de fer 1 et l'article constitutionnel prescrivant le transfert de la route au rail du trafic marchandises transalpin ont influencé de manière déterminante la politique suisse des transports au cours de ces dernières années. Outre le développement pragmatique de cette politique, diverses décisions populaires (p. ex. initiative sur la protection des Alpes, arrêté fédéral sur Rail 2000, fonds FTP pour les grands projets ferroviaires) ont jalonné la voie à suivre.

Autres mesures de politique des transports

Outre la réforme des chemins de fer, qui est un processus permanent, 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 sur la protection des Alpes,
- les deux lignes ferroviaires transalpines (St-Gothard et Lötschberg),

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

- le projet de Rail 2000,
- le raccordement de la Suisse aux lignes étrangères à grande vitesse.

Péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Le système des transports doit pouvoir être financé. La refonte de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) aura aussi des répercussions sur le financement des transports. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sera clarifiée.

1.1.1.3 Evolution européenne

Le trafic marchandises et voyageurs prend une dimension de plus en plus internationale. C'est pourquoi il est nécessaire de coordonner la politique suisse des transports avec celle de l'Europe. La tendance à une concurrence accrue dans le domaine des transports publics est depuis longtemps en discussion dans l'Union européenne. Au niveau international, les principes fixés dans l'accord de libre échange sur les prestations (GATS) et les efforts de l'UE visant à libéraliser le transport régional des voyageurs jouent un rôle important. Le droit communautaire lui-même ne prévoit pas encore d'ouverture contraignante à la concurrence lorsqu'il s'agit de mandats relatifs aux transports ferroviaires régionaux de voyageurs relevant du service public. Pourtant, la Commission de l'UE a décidé en été 2006, en réponse à un recours d'une entreprise de transport (Connex/Veolia), que les mandats pour les prestations d'entreprises ferroviaires dans des marchés libres tels que ceux de l'Allemagne ne peuvent être attribués que dans le cadre d'une procédure équitable, transparente et non discriminatoire. La position commune du Conseil des ministres de l'UE du 12 juin 2006 sur la proposition de la Commission COM (2005) 319 du 20 juillet 2005 relative à un régime de marché pour les transports publics de voyageurs est en contradiction avec cette exigence. Selon ce projet de règlement, l'adjudication des mandats de prestations publics est superflue lorsque ces prestations font l'objet de concessions, qu'elles ne dépassent pas un certain seuil dans des cas de rigueur et qu'elles portent sur le transport ferroviaire régional des voyageurs. Les prestations de transport par bus et par tramway tombent, elles, sous le coup de cette disposition. Selon la volonté du Conseil des ministres, il doit donc être possible de procéder à des adjudications directes de prestations dans le domaine ferroviaire, de sorte que puissent se maintenir non seulement les systèmes des chemins de fer de monopole (comme la SNCF en France), mais aussi les systèmes de mandats libres, non sujets à des réglementations (comme c'est actuellement le cas en Allemagne).

En Suisse, il existe une disposition d'ordonnance qui permet dans certaines conditions de mettre au concours des prestations de transports publics. Cela s'applique tant aux bus qu'au trafic ferroviaire. Jusqu'ici, aucune mise au concours en trafic ferroviaire n'a encore été finalisée avec succès. Comme les règles de mise au concours sont encore rudimentaires, elles seront formulées plus tard complètement et harmonisées avec le développement dans l'UE.

1.1.1.4 Justification de la RévTP

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 certaines questions importantes n'ont pas été traitées, comme par exemple le nouveau régime de la police des chemins de fer. Les interventions parlementaires ad hoc engagent le Conseil fédéral à présenter un nouveau paquet de réformes, ce qu'il a fait en présentant le message sur la réforme des chemins de fer 2 le 23 février 2005. Les Chambres fédérales ont toutefois renvoyé ce message en chargeant le Conseil fédéral de répartir les différentes requêtes en plusieurs paquets et de les présenter à nouveau au Parlement. Le présent projet constitue le premier de ces paquets et comprend les éléments peu contestés dans la discussion actuelle et qui ont été souhaités explicitement par de nombreux participants à la consultation.

1.1.2 Objectifs du projet

Comme il a déjà été exposé dans le message du 23 février 2005, l'objectif suprême de la politique des transports est d'assurer l'offre d'un système de transports publics attrayants et performants. Nous ne pourrons l'atteindre qu'en améliorant progressivement leur efficacité et en optimisant le rapport coûts – efficacité. La révision de la LCdF de 1996 y a contribué dans une large mesure. Le présent projet a les mêmes objectifs de politique financière et des transports.

Pour les utilisateurs des TP, donc les passagers, la sécurité joue un rôle déterminant. Le renforcement proposé dans le présent message, de la collaboration – qui a fait ses preuves – entre les organes de police des cantons et la police des chemins de fer ou le service de sécurité, a aussi pour but d'augmenter l'attrait du système.

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.

L'amélioration de la comparabilité entre les prestations des entreprises de transport (système d'indices) permettra des gains d'efficacité. 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. En bref, il veut obtenir davantage de transports publics 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.

Des efforts essentiels ont été faits dans cette direction avec la réforme des chemins de fer 1. 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. Le présent projet vise surtout à améliorer les étapes antérieures de la réforme.

1.1.3 Points forts de la RévTP

Les cinq objectifs principaux pour la RévTP résultent de ces préliminaires. Il s'agit surtout:

- d'assurer la sécurité des transports publics;
- de procéder aux améliorations de la première réforme des chemins de fer, notamment en ce qui concerne
- l'égalité de traitement des entreprises de transport,
- une meilleure vue d'ensemble des actes normatifs,
- et de simplifier la procédure des commandes.

1.1.4 Autres paquets de la réforme

Les points forts suivants sont prévus pour les autres paquets de la réforme:

- Transposition dans le droit suisse de la législation 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 principalement sur la garantie de l'accès non discriminatoire au réseau.
- Harmonisation du financement de l'infrastructure: simplification du système et adaptation de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons aux nouvelles conditions.
- Mise au concours de prestations de transport publiques: la question de la concurrence doit être discutée à fond et les modifications de lois reposer sur une large base. Le but du projet du présent paquet de réforme sera d'atteindre une plus grande sécurité du droit lors des mises au concours et d'harmoniser cet instrument avec la procédure de commande. La révision de la LCdF en 1996 a forgé la base de la concurrence dans le trafic commandé, mais une réglementation explicite des mises au concours manquait encore au niveau de la loi. L'ordonnance sur les indemnités³ a mis en place des règles de base, mais elles ne vont pas très loin. C'est pourquoi l'un des buts principaux sera de créer davantage de sécurité du droit dans ce domaine. De plus, aujourd'hui, vu la formulation potestative, l'exécution d'une mise au concours est facultative; en conséquence les mises au concours des prestations n'ont pratiquement eu lieu jusqu'ici que dans le domaine des bus. Une mise au concours peut aujourd'hui être entreprise pendant la durée de la concession sans qu'il y ait à cela des raisons impératives. A moyen terme, cette grande marge d'appréciation sape la confiance dans la protection assurée par la concession et n'augmente pas la sécurité du droit. Par ailleurs, il faut harmoniser l'introduction de la concurrence dans les transports publics aux développements de l'UE: un projet de règlement de l'UE prévoit une obligation de mise au concours pour les prestations de transport de bus et de tramway, quoique l'adjudication des mandats publics de prestations en sera exemptée lorsque celles-ci font l'objet de concessions, qu'elles ne dépassent

³ RS 742.101.1

pas un certain seuil dans les cas de rigueur et qu'elles portent sur le transport ferroviaire régional des voyageurs. Mais les différents Etats sont libres de mettre également au concours de telles prestations.

- Marche à suivre concernant les caisses de pensions des CFF et des entreprises de transports concessionnaires. Le Conseil fédéral n'a pas encore pris de décision en vue de l'élaboration d'un projet visant à résoudre les problèmes des caisses de pensions des CFF et des entreprises de transport concessionnaires.

Des projets séparés porteront sur les points suivants:

- Le transfert du trafic ferroviaire transalpin de marchandises de la route au rail (consultation terminée).
- Une nouvelle loi du contrôle de la sécurité, qui pose la base d'une nouvelle philosophie de la sécurité au sein du DETEC: l'Etat vérifiera les appareils, installations et véhicules dans les cas où c'est nécessaire; les particuliers seront responsables des autres domaines. Cette loi entraîne aussi des modifications de la sécurité en matière de trafic routier et ferroviaire (notre message ad hoc a été adopté par le Parlement le 9 juin 2006).

1.2 Contenus de la RévTP

Quant au fond, la RévTP porte essentiellement sur les deux points suivants:

1. service de sécurité (police des chemins de fer),
2. amélioration des réformes antérieures.

1.2.1 Service de sécurité (police des chemins de fer)

Comme nous l'avons déjà indiqué dans le message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer ⁴, la police des chemins de fer sera dotée d'une base juridique moderne. Elle lui donnera une tâche supplémentaire: la protection des voyageurs (en plus de la protection du déroulement de l'exploitation) et elle étendra son champ d'activité à tous les moyens de transport publics. L'amélioration de la sécurité des passagers pourra rendre les transports publics plus attrayants. Par ailleurs, le service de sécurité est investi d'une tâche importante, réduire les risques potentiels que l'exploitation ferroviaire entraîne pour les passagers et les tiers.

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

Selon la loi du 18 février 1878 concernant la police des chemins de fer⁵ (ci-après: loi sur la police des chemins de fer), encore en vigueur, les chemins de fer sont habilités à assurer le service de police. En outre, cette loi définit divers éléments constitutifs

⁴ FF 2005 2269

⁵ RS 742.147.1

de délits qui se rapportent spécifiquement à l'exploitation ferroviaire. Mais les chemins de fer ne peuvent pas prononcer de sanctions. En tant qu'élément de l'administration ferroviaire, la police des chemins de fer veille surtout à la sécurité de l'exploitation ferroviaire et des usagers. Elle est donc autorisée à donner des avertissements, à prononcer des menaces de sanction, à prendre des mesures urgentes et à établir des rapports. Elle les transmet ensuite à l'autorité cantonale de poursuite pénale en vue de l'enquête pénale. La souveraineté des cantons en matière pénale, garantie par la Constitution, est maintenue.

1.2.1.2 Exercice actuel de la police des chemins de fer

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

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

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

1.2.1.3 Menaces perçues dans les transports publics

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

publics ont des conséquences financières considérables pour les entreprises ferroviaires.

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

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

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

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

1.2.1.4 Vers la nouvelle solution

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

A la fin de 1991, le problème de la sécurité dans les trains a été examiné par la Commission intercantonale de la circulation routière – un organe de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et de police – qui a institué un groupe de travail.

Ce dernier a constaté que des mesures s'imposaient pour la sécurité dans les trains, mais qu'elles étaient différentes d'une région à l'autre. La Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des départements cantonaux de justice et police a transmis ce rapport fin 1993 au chef du DFTCE (dénomination actuelle: DETEC) en le priant de faire examiner le problème en détail.

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

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

1.2.1.5 Solution proposée pour un service de sécurité

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

La modification prévoit donc les éléments suivants:

- la loi en vigueur concernant la police des chemins de fer sera remplacée par une nouvelle loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport;
- des bases légales claires seront créées pour les tâches et compétences sécuritaires de tous les moyens de transport public;
- en plus de la protection du déroulement régulier de l'exploitation, le service de sécurité aura pour tâche d'assurer la sécurité des voyageurs et des employés;
- la résistance aux ordres du service de sécurité sera punissable;
- moyennant le respect de conditions restrictives, les tâches du service de sécurité pourront être déléguées à une organisation privée.

1.2.1.6 Tâches sécuritaires des entreprises de transport

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

Les tâches des services de sécurité se limitent à faire respecter les règlements applicables dans les bâtiments et les véhicules et au contrat de transport et s'arrêtent là où commence la souveraineté de la police cantonale. Les compétences exercées en matière de poursuite pénale sont très restreintes et ne s'étendent pas beaucoup plus loin que les droits des particuliers. Les tâches policières des services de sécurité des entreprises de transport sont donc marginales.

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

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

Les entreprises de transport peuvent exercer ensemble le service de sécurité dans le cadre de conventions d'exploitation ou, moyennant une autorisation de l'Office fédéral des transports (OFT), confier le service de sécurité à une entreprise privée domiciliée en Suisse. Les entreprises de transport restent responsables de l'exécution régulière des tâches transférées. L'objectif n'est pas la privatisation générale, voire la commercialisation de la police des transports, mais la concentration de cette police dans une seule organisation particulière à laquelle il sera possible de faire participer des services de sécurité privés, pour profiter de connaissances techniques spécifiques. Ces services ne disposent pas, en règle générale, des moyens coercitifs octroyés à l'Etat. Comme le domaine d'action est limité et qu'il implique uniquement des compétences minimales en matière de contrainte, on peut accepter de déléguer les tâches en question à ces services. Par ailleurs, un grand nombre des agents de la police des chemins de fer employés jusqu'ici aux CFF ont été recrutés dans l'entreprise ferroviaire elle-même.

Les coûts du service de sécurité doivent être inclus dans la comptabilité au titre des charges d'exploitation de l'entreprise (financement selon les critères habituels). Lorsque les coûts sont plus élevés que ce qu'ils étaient jusqu'ici, le financement doit

se faire par les recettes de transport de l'entreprise ou les commanditaires doivent augmenter leurs indemnités.

1.2.2 Améliorations des réformes antérieures

La présente réforme a pour but de combler des lacunes de réglementation et d'apporter des améliorations dans les domaines suivants:

Domaine	Mesures	Articles de loi
1. Investissements dans le domaine des transports	Financement des moyens d'exploitation; Droit de gage	LTV art. 35, 40; RS 742.211 ⁶ , art. 9
2. Réglementations spéciales de la loi sur les CFF	Concession d'infrastructure; Objectifs stratégiques Comptes et budget	LCFF art. 4; LCFF art. 7a LCFF art. 17–18
3. Assujettissement à l'impôt	Exonération fiscale	LHID art. 23 LIFD art. 56
4. Exigences du trafic de ligne	Transport; horaire; tarifs	LTV art. 12–27
5. Indépendance des entreprises	Conseil d'administration sans commanditaires	LTV art. 29
6. Procédure de commande dans le TRV	Durée; indices; qualité	LTV art. 28–31
7. Encouragement du résultat financier	Bénéfice; rémunération du capital propre	LTV art. 36
8. Agression sur des employés des transports publics	Poursuivre d'office les actes punissables	LTV art. 58; LCdF art. 88; LTM art. 51a
9. Révision des prescriptions concernant les procédures d'approbation	Les principes importants de l'OCF se trouvent désormais au niveau de la loi	LCdF art. 17–23

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

La présente réforme, comme il est déjà mentionné dans le message du 23 février 2005, tend à harmoniser les conditions cadres légales applicables à toutes les entreprises. Les explications ci-dessous, qui concernent les nouvelles réglementations, sont à certains endroits plus circonstanciées que dans le premier message. Si des modifications ont eu lieu quant au fond, on s'y réfère expressément.

⁶ Loi fédérale du 25 septembre 1917 concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemin de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises

Situation initiale

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

Dans ce contexte, le financement du matériel roulant est particulièrement important.

Cependant, les investisseurs privés sont confrontés à un obstacle au financement du matériel roulant, car celui-ci, conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 25 septembre 1917 concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemins de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises (RS 742.211), est soumis, avec l'infrastructure, au droit de gage ferroviaire. Comme il s'agit d'un gage global, tout matériel roulant nouvellement acquis est automatiquement intégré à l'objet d'un gage existant. Cela se produit indépendamment de toute participation du titulaire du droit de gage au financement du nouveau matériel roulant.

Matériel roulant

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

Pour certaines entreprises intégrées, la réalisation de l'objectif, à savoir un bilan et un compte d'immobilisation distincts (cf. art. 66, al. 2, LCdF), peut créer des difficultés supplémentaires lors du financement d'investissements dans le secteur des transports, parce que les fonds d'amortissement non nécessaires dans le domaine de l'infrastructure ne peuvent plus être utilisés pour les transports. Dans les cas particuliers, l'OFT cherchera des solutions temporaires avec les entreprises concernées, pour atténuer les cas de rigueur indésirables lors de la phase de transition.

L'harmonisation des conditions de financement fait partie de l'objectif concernant le matériel roulant. Tous les chemins de fer doivent obtenir les mêmes conditions que les CFF. Pour mettre sur un pied d'égalité les CFF et les autres entreprises ferroviaires, les chemins de fer privés doivent pouvoir profiter d'une garantie de l'Etat (éventuellement par l'intermédiaire d'Eurofima) (sur ce point, voir aussi l'art. 34 LTV). Les expériences et les déclarations des banques montrent qu'une garantie de l'Etat

permet d'obtenir une réduction du taux d'intérêt de 0,8 % au maximum. Les véhicules des chemins de fer privés ayant une valeur comptable résiduelle totalisant 2 milliards de francs, il en résulterait, pour les pouvoirs publics, une réduction des indemnités de 15 millions de francs par année. Etant donné la répartition des tâches, cela signifierait que les cantons prendraient à leur charge 50 % de cette garantie, ce qui ne serait guère praticable. Par ailleurs, la Confédération a renoncé jusqu'ici, même dans le cas des CFF, à reporter les coûts de garantie sur les cantons. Si, à l'avenir, elle le faisait uniquement pour les chemins de fer privés, il en résulterait des inconvénients injustifiés en matière de concurrence. Selon l'art. 21, al. 4, let. e, de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), il faut un crédit d'engagement pour reprendre les cautionnements et les autres garanties. Une fois le présent projet approuvé par les Chambres, un message séparé sera soumis au Parlement à propos de ce crédit d'engagement.

La solution prévoyant de faciliter l'accès à Eurofima de toutes les entreprises de transport concessionnaires n'est pas réalisable. Eurofima n'est utilisable que pour les chemins de fer d'Etat. Soit les membres devraient modifier les statuts et ouvrir aussi Eurofima aux chemins de fer privés et aux entreprises de bus concessionnaires, soit la Confédération devrait déclarer que tous les chemins de fer privés et entreprises de bus concessionnaires sont des entreprises d'Etat, ce qui serait aussi une mesure disproportionnée.

Les commanditaires au sens de l'art. 28 LTV s'engagent pour des investissements efficaces et avantageux. Cela implique notamment la surveillance des plans d'investissement des entreprises de transport subventionnées.

Aujourd'hui déjà, l'ordonnance sur les indemnités prévoit que les coûts financiers ne peuvent être inclus dans les offres du TRV que si les commanditaires sont d'accord. Les projets d'investissement sont donc, de toute manière, vérifiés par ces derniers. En accord avec les cantons, l'OFT évalue l'avantage ou la nécessité des acquisitions et vérifie si les fonds supplémentaires pour l'indemnité (intérêts/amortissements) sont disponibles.

Droit de gage

La loi de 1917 en vigueur à propos du droit de gage (gage ferroviaire) concilie deux objectifs: d'une part, elle doit permettre la mise en gage d'actifs dans le but d'obtenir des liquidités, d'autre part elle doit assurer le maintien du «service public» en toutes circonstances. Pour les atteindre, elle déroge sur certains points à la législation ordinaire en matière de droit de gage et d'exécution forcée. D'une part, en contradiction avec le principe de l'individualisation de l'objet du gage, le gage ferroviaire porte sur une pluralité d'objets (gage général), qui conservent néanmoins leur pleine individualité juridique. Ainsi, contrairement aux règles générales sur la mise en gage d'une chose mobilière, le constituant garde la maîtrise exclusive de tous les éléments, meubles et immeubles, composant son patrimoine. D'autre part, cette loi prévoit des règles spécifiques en matière d'exécution forcée des entreprises de transport. Ces règles garantissent en toute circonstance le maintien du service public. Il résulte de ces dérogations que le domaine ferroviaire directement et nécessairement lié à l'accomplissement du service de transport peut être mis en gage, nonobstant son caractère de bien du domaine public (dans certains pays européens, la chose est impossible par principe).

Ce système n'est plus adapté aux conditions cadres actuelles. La raison d'être du gage général a disparu lors de la première étape de la réforme des chemins de fer, avec l'introduction de l'accès au réseau. L'accès au réseau supprime la nécessité de lier le sort du matériel roulant à celui de l'infrastructure pour assurer en tout temps le maintien du service public. Il suffit en effet de garantir la pérennité de l'infrastructure exploitée par une entreprise confrontée à des difficultés financières, les activités de transports pouvant être commandées à d'autres prestataires. De plus, l'entreprise doit pouvoir offrir certaines garanties pour le financement privé. Ni les pouvoirs publics ni les instituts de financement n'ont intérêt à ce que toute l'infrastructure soit mise en gage dans le cadre du financement du matériel roulant. Dans un cas extrême, cela pourrait avoir pour effet que des difficultés de paiement du secteur des transports se répercutent aussi sur l'infrastructure, laquelle est soumise à d'autres règles de financement. Le contraire peut également se produire.

Pour cette raison, le matériel roulant est exclu du champ d'application du droit de gage ferroviaire. Cela permet d'éviter que ce matériel soit vendu aux enchères en bloc avec l'objet du gage lors de la liquidation d'une entreprise de transport. Le financement du matériel roulant par des investisseurs privés gagne ainsi en attractivité.

Un registre autonome (analogue au registre dans le domaine de l'aviation) sera introduit à titre d'instrument supplémentaire, afin d'autoriser certaines mises en gage spéciales. C'est uniquement à cette condition que les investisseurs privés pourraient bénéficier de droits préférentiels sur le matériel roulant acquis par l'entreprise de transport. Comme des efforts sont entrepris à l'heure actuelle pour mettre en place un droit de gage international, il est renoncé à une solution nationale. Un registre suisse sera introduit si aucune solution internationale n'est mise en place au cours des prochaines années.

1.2.2.2 Réglementations spéciales dans la loi sur les CFF

Comme nous l'avons déjà exposé dans le message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2, une nouvelle réglementation est proposée pour les CFF en ce qui concerne la concession d'infrastructure et l'approbation des comptes et du budget.

Concession d'infrastructure pour les CFF

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

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

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

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

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

Approbation des comptes et du budget des CFF

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

C'est pour cette raison que le Conseil fédéral devra être libéré de son devoir d'approbation du budget des CFF et que les comptes seront approuvés uniquement par l'Assemblée générale comme le prescrit le droit des sociétés anonymes. En conséquence, il y a lieu d'abroger dans la loi sur les CFF les dispositions spéciales sur les comptes et le budget.

1.2.2.3 Assujettissement à l'impôt

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

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

Suivant l'art. 23, al. 2, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID⁷), les cantons peuvent «exonérer entièrement ou partiellement de l'impôt les entreprises de transport concessionnaires lorsque leur importance du point de vue de la politique des transports et leur situation financière le justifient».

En principe, la réglementation actuelle permettrait d'obtenir une certaine exonération fiscale pour toutes les entreprises ayant droit à l'indemnité. Cette réglementation ne crée toutefois pas d'égalité de traitement pour les entreprises, car les cantons et les communes interprètent différemment les critères. Contrairement au message du 23 février 2005, nous proposons donc ici, pour la première fois, la réglementation de l'égalité de traitement.

Par ailleurs, le remplacement de la couverture du déficit par les indemnités a pour effet que les entreprises peuvent engranger des bénéfices. L'art. 64, al. 2, LCdF dispose cependant que les excédents de revenus provenant de secteurs donnant droit à l'indemnité doivent être mis en réserve pour couvrir les futurs déficits. Suivant la pratique des cantons, il peut arriver que les entreprises doivent acquitter des impôts sur des bénéfices dont elles ne peuvent pas du tout disposer librement.

On ne sait pas encore si de nouvelles entreprises de transport telles que CFF Cargo ou BLS Cargo, qui ne sont pas concessionnaires, peuvent bénéficier aussi de l'exonération fiscale.

On peut éliminer l'inégalité de traitement

- en supprimant l'exonération fiscale des CFF ou
- en l'étendant aux entreprises organisées sur la base du droit privé.

Du point de vue de l'égalité de traitement au sens large, c'est-à-dire pour les entreprises hors transports publics, il y aurait lieu d'exiger une taxation fiscale intégrale. Toutefois, les entreprises ferroviaires sont désavantagées par rapport aux autres entreprises, car elles disposent, en règle générale, d'importants actifs et de ce fait, d'un grand capital propre, ce qui conduit à une charge fiscale relativement importante. Le problème s'accroît lorsque les investissements sont financés par une augmentation du capital propre rendue possible par les pouvoirs publics. Il ne faut pas oublier que l'infrastructure routière appartient directement aux pouvoirs publics et qu'elle profite aussi de l'exonération fiscale. S'agissant des entreprises de transport, il convient de veiller à ce que l'activité déployée ne soit pas traitée différemment selon le mode de transport (rail, route, eau).

Dans ce contexte, on propose que le droit ad hoc soit adapté de manière que

- l'activité concessionnaire bénéficie d'une exonération fiscale intégrale touchant l'infrastructure ferroviaire, ainsi que le transport public des voyageurs (soumis à l'horaire) de tous les modes de transport;
- les entreprises accessoires et les biens-fonds qui n'ont pas de lien nécessaire avec l'entreprise concessionnaire, restent assujetties à l'impôt;

⁷ RS 642.14

- les biens-fonds figurant au bilan de l'infrastructure soient aussi exemptés de l'impôt sur les immeubles.

Les réserves affectées, au sens de l'actuel art. 64 LCdF, sont en tout cas exonérées de l'impôt aussi longtemps qu'elles peuvent servir à l'affectation initiale. Mais elles doivent être imposées lorsque l'entreprise n'est plus active dans les transports publics.

1.2.2.4 Exigences imposées aux entreprises du trafic de ligne

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

Les récents développements dans l'UE (paquet ferroviaire 2 et proposition de règlement sur les mesures des pays membres dans le contexte des conditions requises du service public) et les expériences faites en rapport avec les appels d'offres pour les prestations des bus régionaux nous incitent à revoir les réglementations suisses.

Pour éviter une dérive des diverses entreprises ou un effondrement du réseau des transports publics et conserver la qualité actuelle, les détenteurs de concessions doivent remplir des conditions minimales. Le service direct actuel, c.-à-d. la vente d'un seul titre de transport pour les tronçons de diverses entreprises de transport, est notamment un acquis important pour la qualité des transports publics en Suisse et il doit être défendu.

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

- respect des normes et d'une qualité minimale;
- obligation d'exploiter (la cessation de l'exploitation est soumise à une procédure déterminée);
- obligation de transporter (tant que la capacité est suffisante, toute personne doit être transportée);
- obligation de publier des tarifs (tarifs publiés);
- intégration minimale (notamment avec les lignes de bus internationales et le trafic d'excursions);
- poursuite de l'intégration des trafics local, régional et longues distances;
- obligation de publier les horaires (respect de l'ordonnance sur les horaires, publication obligatoire de l'horaire);

- obligation d’assurer la coordination avec les autres entreprises de transports publics dans les secteurs importants pour le système des transports publics, et
- obligation de respecter les prescriptions légales.

1.2.2.5 Indépendance des entreprises face aux commanditaires

Un des objectifs de la réforme des chemins de fer 2 est de clarifier les compétences des entreprises et de l’Etat en séparant les fonctions politiques des fonctions de gestion. Aujourd’hui, la situation se présente ainsi: les entreprises des transports publics appartiennent en règle générale, intégralement ou en grande partie, aux pouvoirs publics (Confédération, cantons ou communes). Il est donc d’usage que des représentants de ces instances siègent aux conseils d’administration. Presque toutes les entreprises où participent les pouvoirs publics fournissent également des prestations de TRV pour lesquelles elles perçoivent des indemnités payées par la Confédération et les cantons. Ainsi, certains membres des conseils d’administration représentent en même temps le fournisseur de prestations (entreprise de transport) et le commanditaire (canton ou commune). Il en résulte de graves conflits d’intérêt. Au niveau cantonal, il arrive souvent qu’un membre de l’exécutif responsable des transports publics signe une commande à une entreprise dont il est aussi, de par sa fonction, membre du conseil d’administration. De plus, il existe quelques entreprises qui ne sont pas indépendantes d’un point de vue juridique, mais qui sont rattachées à l’administration cantonale (exemple: Chemin de fer de l’Etat de Genève, Basler Hafenbahnen, certains services de transports urbains). N’oublions pas les conflits d’intérêt en matière de mise au concours et les problèmes qui se posent lorsque ni l’indépendance de l’organisme qui lance l’appel d’offres ni l’indépendance de l’entreprise ne sont garanties.

Le but de la réforme est de garantir l’indépendance des entreprises. Dans la mesure où elle est elle-même concernée, la Confédération est en train de résoudre le problème de sa représentation dans les conseils d’administration (les employés de l’OFT qui siégeaient dans les conseils d’administration ont été retirés. La Confédération, personne morale, se fait représenter, conformément à l’art. 707, al. 3, CO, par des personnes indépendantes élues par l’assemblée générale. Sans passer par cette dernière, elle renonce à envoyer des délégués selon l’art. 762 CO). Les cantons, notamment, n’en sont toutefois pas encore là. De plus, les entreprises qui ne sont pas encore juridiquement indépendantes doivent faire le pas qui a été accompli avec l’autonomisation des CFF et des services de transports publics du canton de Berne. Ici également, il s’agit d’éviter des conflits de rôle inévitables quand le commanditaire et le prestataire sont la même personne morale. Des prescriptions légales ad hoc seront promulguées afin de renforcer l’indépendance des entreprises par rapport aux commanditaires.

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

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

- qu'aux entreprises juridiquement indépendantes de (co-)commanditaires et qui constituent par là une personne morale autonome (p. ex. établissement indépendant, SA, Sàrl, association), ainsi
- qu'aux entreprises dont le conseil d'administration ne comprend aucune personne qui participe directement à la procédure de commande ou qui est membre d'une unité administrative participant à la commande.

Par commanditaires, l'art. 29, al. 1, let. d, LTV entend uniquement la Confédération et les cantons, conformément à l'art. 28 de ladite loi. Un délai transitoire est cependant applicable pour la mise en œuvre. Ainsi, les administrateurs ou les membres d'organes comparables qui ne remplissent pas les conditions décrites ci-dessus, resteront encore en fonction jusqu'à trois ans après l'entrée en vigueur de la RvTP, sans que l'entreprise perde pour autant le droit à l'indemnité.

1.2.2.6 Procédure de commande dans le trafic régional de voyageurs (TRV)

La procédure de commande introduite par la révision de la LCdF en 1996 a été appliquée avec succès. Un grand nombre de commandes passées en commun par la Confédération et les cantons fondent l'offre des prestations du trafic régional. L'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR; RS 742.101.2) définit les parts que les cantons doivent fournir pour les indemnités. Ces parts prescrivent aux cantons le cadre financier dans lequel la Confédération est disposée à co-financer sa propre part. La RPT confirme que le TRV est une tâche conjointe (cf. également le ch. 4.1). La gestion de ce trafic par le biais des parts cantonales est considérée comme un instrument compatible avec la RPT et se prêtant à une gestion globale. Cet instrument est donc maintenu.

Le système de commande introduit en 1996 ne doit pas être modifié fondamentalement. Les quelques modifications de lois proposées allégeront la procédure et simplifieront davantage la collaboration entre la Confédération et les cantons. Par rapport au message du 23 février 2005, les procédures de recours sont réglées différemment et la procédure d'appel d'offre n'est pas réglée au niveau de la loi.

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

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sera fixée dans l'ordonnance. La Confédération veillera à établir un système d'indices financiers uniforme sur le plan suisse entre les entreprises de transport, alors que les cantons seront responsables, en premier lieu, de l'offre et de la qualité des entreprises de transport.

La comparaison des indices financiers et de la qualité sera utilisée pour mesurer la qualité de la fourniture des prestations et, le cas échéant, les entreprises l'amélioreront. On créera ainsi la possibilité de conclure avec elles des conventions sur la qualité des prestations. La bonne qualité pourra être récompensée par un bonus, la mauvaise, en revanche, sanctionnée par un malus, lorsque l'entreprise n'atteint pas les normes fixées.

L'OFT publiera les indices relatifs aux entreprises, rendus anonymes, ainsi que les évaluations de la qualité.

En fin de compte, on constate que la présente révision législative allège l'attitude restrictive en matière d'utilisation des bénéfices (cf. ch. 1.2.2.7). Cela incitera davantage les entreprises de transport à fournir leurs services de manière plus économique.

La suppression du financement des véhicules au moyen de prêts sans intérêt (cf. ch. 1.2.2.1) peut entraîner des disparités au niveau des coûts financiers des offres. Cette circonstance devra être prise en compte lorsqu'on évaluera les offres dans le cadre de la comparaison des indices.

1.2.2.7 Incitations concernant le résultat financier

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

On allégera la disposition en ce qui concerne les secteurs de transport indemnisés. Dans le secteur des transports, l'entreprise sera tenue d'affecter les deux tiers du bénéfice à une réserve spéciale, destinée à couvrir les futurs déficits. Cette dernière pourra être débloquée entièrement lorsque la provision atteindra un montant (la moitié du chiffre d'affaires annuel, mais 12 millions au maximum) qui laisse supposer que l'entreprise pourra aussi compenser une chute des recettes, un résultat négatif ou des surcoûts qui ne peuvent pas être épongés à court terme. Naturellement, lors du prochain cycle de la procédure de commande, les commanditaires seront toujours appelés à négocier pour que les indemnités allouées correspondent aux coûts effectifs et ne comprennent pas une marge de bénéfice. L'entreprise peut toutefois alimenter volontairement la réserve au-delà de cette limite. Etant donné que les secteurs de l'infrastructure sont indemnisés complètement, il n'est pas nécessaire de modifier le système actuel, car le pilotage de la gestion se fait par le biais des conventions sur les prestations.

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

1.2.2.8 Attaques contre les employés des transports publics

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

1.2.2.9 Révision des prescriptions relatives aux procédures d'approbation

La révision des dispositions de la loi sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101) sur les procédures d'approbation s'impose depuis longtemps. En effet, les principes les plus importants de ces procédures ne figurent pas entièrement dans la loi. C'est pourquoi il faut profiter de la modification de la LCdF pour clarifier les choses. Les modifications ci-dessous ne comprennent pas de divergences par rapport au premier message sur la réforme des chemins de fer 2.

Autorisation d'exploiter

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

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

L'art. 18w comprend un nouvel al. 2 qui mentionne la condition indispensable à l'octroi d'une autorisation d'exploiter, à savoir que le projet doit répondre aux prescriptions déterminantes.

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

Homologation de série

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

1.3 Résultats des consultations

La consultation a eu lieu dans le cadre du premier projet de réforme des chemins de fer 2. Le présent message reprend les sujets que seules quelques personnes ont contestés lors de la consultation. C'est pourquoi les résultats de la consultation ne sont présentés ici que sous la forme de brefs résumés. Des textes plus circonstanciés se trouvent dans le rapport sur les résultats de la consultation.

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

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

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

La consultation a cependant montré clairement que la réforme des chemins de fer 2 ne devait pas être alourdie en y ajoutant d'autres questions. D'une part, il ne faut pas accroître la complexité du projet. De l'autre, des projets distincts sont en cours d'élaboration à propos des thèmes soulevés par le PSS et l'UDC, tels que les modifications du financement des projets FTP, le fonds d'infrastructure, etc. La plupart des milieux consultés sont favorables à ce que cette réforme soit soumise rapidement au Parlement.

Les questions suivantes de la réforme des chemins de fer 2 ne sont pas contestées dans leur orientation fondamentale:

- nouvelle base légale pour le service de sécurité des entreprises de transport (police des chemins de fer),

- égalité de traitement des entreprises de transport dans les domaines des impôts et du financement des investissements,
- précisions concernant la procédure de commande du transport régional des voyageurs.

Il a fallu prendre des décisions dans les domaines suivants:

- équipement des employés du service de sécurité des entreprises de transport en armes à feu,
- financement du matériel roulant,
- exonération fiscale des entreprises de transport,
- protection des travailleurs.

1.3.2 Délibérations des Chambres fédérales

Le message sur la réforme des chemins de fer 2 a été rejeté par les Chambres fédérales. Celles-ci ont toutefois chargé le Conseil fédéral de subdiviser le projet à revoir et de soumettre le plus rapidement possible, dans un nouveau message, les éléments incontestés lors de la consultation et qui devraient être réglés dans les meilleurs délais. Il s'agit surtout de la révision de la police des chemins de fer, ainsi que des améliorations des réformes précédentes. Nous répondons à cette demande en présentant le présent message complémentaire.

Les questions controversées devraient être présentées dans des projets distincts. Selon le mandat, la répartition du réseau ferré en un réseau de base et un réseau complémentaire devrait être remaniée ou complètement abandonnée. Il faudrait aussi lier le nouveau régime, concret et efficace, du paysage ferroviaire suisse avec la nouvelle conception du financement et décrire en détail la future compétitivité des diverses entreprises ferroviaires en tenant compte particulièrement de la problématique des caisses de pensions des entreprises de transport concessionnaires. Ces thèmes ne sont donc pas abordés dans le présent message.

1.4 Coordination des tâches et des finances

Du point de vue financier, il n'y a pas de modification notable par rapport à la situation existant avant la présente étape de la réforme. En revanche, les responsabilités sont mieux assignées.

1.5 Comparaison juridique et rapport avec le droit européen

En ce qui concerne le financement du trafic régional, les réglementations prévues sont conformes aux normes de l'UE. Celles-ci ne contiennent pas de réglementations détaillées à propos du domaine financier. Mais on peut dire que les solutions suisses pour le financement des chemins de fer sont généralement considérées comme exemplaires dans le contexte européen.

1.6 Mise en œuvre

Lors des travaux d'application de la RévTP, il faudra notamment modifier les ordonnances d'exécution suivantes:

- ordonnance sur les transports publics (OTP),
- ordonnance sur les indemnités (OIPAF): indemnisation des coûts d'infrastructure, conventions sur les prestations,
- ordonnance sur les concessions pour le transport des voyageurs (OCTV),
- ordonnance sur la licence d'entreprise de transport de voyageurs et de marchandises par route (OTVM),
- ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR),
- ordonnance sur les chemins de fer (OCF).

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

1.7 Traitement des interventions parlementaires

Dans notre message du 23 février 2005, nous avons déjà mentionné les postulats et les motions considérés comme réalisés par le projet. Nous avons simultanément demandé leur classement, raison pour laquelle nous vous renvoyons à ce message.

1.8 Perspectives

La révision de la loi sur les chemins de fer et l'application des réformes des chemins de fer 1 et 2 ont permis de traiter la plupart des questions importantes dans ce domaine. La reprise des paquets ferroviaires (y compris l'accès non discriminatoire au réseau) et les directives de l'UE sur l'interopérabilité technique ainsi que l'harmonisation du financement de l'infrastructure feront l'objet de textes distincts présentés lors de deux étapes ultérieures. D'autres mesures de réforme pourront s'avérer nécessaires en raison d'obligations internationales ou de l'évolution du marché.

2 Explication des textes de loi

2.1 Systématique des lois

A plusieurs reprises par le passé, il a été suggéré d'englober toutes les dispositions pertinentes dans une loi sur les transports publics (loi TP). L'effet escompté était une meilleure vue d'ensemble des dispositions déterminantes. Dans ce contexte, on entendait par transports publics tous les chemins de fer, les installations de transport à câbles, le transport de personnes par bateau ainsi que les entreprises de bus concessionnaires. Eu égard à toutes les questions techniques et compte tenu du fait que la réglementation des chemins de fer implique aussi celle de son infrastructure, ce dont

il ne saurait être question pour la route, il en résulterait une structure relativement complexe et il n'est pas sûr que le but de clarté puisse vraiment être atteint.

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

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

Comme les contenus des actes normatifs s'interpénètrent et pour des raisons de technique législative, les nouveaux actes normatifs (sauf la LSST, qui peut être traitée séparément des autres actes normatifs ou révisions de lois en raison des sujets qu'elle aborde) et les actes modifiés seront réunis en un «acte modificateur unique». Il en résulte la répartition suivante des contenus entre les différentes lois:

Transports	Loi fédérale sur le transport des voyageurs	transport régulier des voyageurs: concession, indemnité, obligations fondamentales, contrat de transport
	Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport	formation, emploi, équipement du service de sécurité
	Loi fédérale sur le transport des marchandises par rail ou par voie navigable	transport des marchandises par chemin de fer, bateaux et installations de transport à câbles
	Loi fédérale sur l'admission des entreprises de transport par route	Autorisation d'admission, capacité professionnelle spécifique
Infrastructure, moyens de transport	Loi fédérale sur les chemins de fer	infrastructure, véhicules, personnel et trafic ferroviaires
	Loi fédérale sur la navigation intérieure	bateaux, équipage, transport par bateaux
	Loi fédérale sur les installations de transports à câbles*	installations de transport à câbles, personnel des installations de transport à câbles
	Législation routière	construction des routes, véhicules routiers, trafic routier, conducteurs de véhicules
	Loi sur les entreprises de trolleybus	infrastructure des trolleybus, trolleybus

* Mentionnée ici par souci d'exhaustivité. La loi sur les installations de transports à câbles a été adoptée par le Parlement le 23 juin 2006.

La répartition a pour effet que la LTV et la LCdF contiennent parfois des articles au même libellé (dispositions sur le traitement des données) ou que des dispositions ont dû être adaptées au nouveau système sur le plan rédactionnel.

Toutes les modifications matérielles par rapport aux commentaires du message du 23 février 2005 sont signalées explicitement. Les modifications de nature linguistique ou de technique législative ne sont pas signalées.

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

Art. 1 Champ d'application

La loi régit le service de sécurité des entreprises de transport soumises à la LCdF ou qui disposent d'une concession au sens de la LTV. Elle s'applique en principe à tous les secteurs et à tous les genres d'entreprises ferroviaires, tels que les entreprises d'infrastructure, de transport et de transport de marchandises. En matière d'infrastructure, seules en font partie les installations qui sont directement liées au service de transport sur le plan de la technique ou de l'exploitation (p. ex. abris pour les voyageurs).

Art. 2 Objectif et tâches

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

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

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

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

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

Selon la let. b, il appartient au service de sécurité de soutenir les autorités de police compétentes lors de la poursuite des contrevenants, mais uniquement dans la mesure où ces infractions peuvent se répercuter sur la sécurité des passagers ou la régularité de l'exploitation. Ainsi, le service de sécurité peut être appelé à mettre fin à une rixe dans un train pour protéger les passagers attaqués ou les passagers non concernés.

Les tâches du service de sécurité ne sont pas celles d'une police auxiliaire. La mission des autorités de police régulières n'est donc pas concurrencée par le service de sécurité et reste en vigueur dans son intégralité.

Art. 3 Organisation

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

Art. 4 Organes de sécurité

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

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

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

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

Art. 5 Compétences des organes de sécurité

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

Let. a: interroger des voyageurs et contrôler les titres de transport. Pour utiliser un moyen de transport et pénétrer dans certaines zones du domaine d'exploitation, il faut une autorisation, telle que p. ex. un titre de transport, un certificat de service ou une autorisation quelconque de l'entreprise d'infrastructure. Comme on ne voit pas tou-

jours au premier coup d'œil si les personnes se trouvant dans ces zones sont autorisées à y être, le service de sécurité doit être habilité à procéder à des vérifications.

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

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

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

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

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

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

Al. 4: La contrainte immédiate de corps constitue une importante restriction d'un droit fondamental. Afin de satisfaire aux exigences constitutionnelles relatives à de telles restrictions (cf. art. 36 Cst.), il est prévu que la contrainte ne sera exercée que dans la mesure nécessaire pour retenir un voyageur dont le comportement n'est pas réglementaire, pour l'éloigner ou pour le remettre à la police. Mais l'accent est toujours mis sur l'intervention non violente: des matraques et sprays irritants ne doivent être utilisés que pour l'auto-défense et l'aide à une personne en danger (cf. art. 4, al. 3). Lorsqu'une personne a commis un crime ou un délit, l'usage de menottes et de liens est autorisé pour la remise à la police, mais exclusivement à la condition qu'il soit vraiment nécessaire. Si un employé de la police des transports outre-passe ses compétences en exerçant une contrainte immédiate, il en est tenu responsable sur le plan pénal (art. 312 CP, abus d'autorité). L'organisation et l'entreprise de transport sont responsables des éventuels dommages conformément aux actes normatifs ad hoc (loi sur la responsabilité, RS 170.32, LTV, LTFM et loi fédérale du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse, RS 221.112.742).

Art. 6 Traitement des données

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

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

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

Art. 7 Collaboration avec les autorités de police

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

Art. 8 Surveillance

En cas de manquements des organes de sécurité, une plainte pénale peut être déposée auprès des autorités locales compétentes en matière de poursuite pénale. Dans le cadre d'une telle procédure pénale, on peut examiner si les agents de sécurité ont agi correctement. Par ailleurs, une dénonciation mettant en cause les organes de sécurité peut aussi être présentée à l'OFT.

Art. 9 Désobéissance

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

Art. 10 Poursuite d'office

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

2.3 Loi sur la réforme des chemins de fer 2 (révision des actes normatifs concernant les transports publics)

Les lois suivantes sont promulguées:

2.3.1 Loi sur le transport des voyageurs (LTV) (Annexe 1)

Les parenthèses qui accompagnent les titres des articles indiquent à chaque fois l'origine des textes (LCdF, LTV actuellement en vigueur (aLTV), OCTV et LTP). A l'occasion de ce transfert, le terme d'«entreprise concessionnaire» a été modifié, car les concessions ne sont pas octroyées aux entreprises, mais pour les lignes (transport de voyageurs; selon LTV) et les tronçons (infrastructure; selon LCdF).

Section 1 **Champ d'application, surveillance**

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

Conformément à l'al. 1, seule la régle du transport des voyageurs sera désormais comprise dans le champ d'application de la loi. L'admission en tant qu'entreprise de transport par route en trafic des voyageurs et des marchandises sera régie par une loi spéciale (cf. ch. 2.3.2).

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

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

Cet article définit des termes importants tels que «régulier» et «professionnel». A la différence du message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2, la notion de régularité est définie autrement pour le trafic international de voyageurs que pour le trafic intérieur. Cela correspond à la réglementation actuelle, mais celle-ci est maintenant hissée au niveau de la loi. En ce qui concerne la pratique de l'OFT, la régularité du trafic international sera précisée au niveau de l'ordonnance. Cela étant, une structure temporelle reconnaissable sera réputée établie lorsque durant une période de plus d'un mois, des transports de voyageurs ont lieu au moins deux fois par mois. Lorsqu'un transport de voyageurs (défini à l'al. 2) est effectué en tant qu'aller et retour, donc comme une paire de courses, on considère cela comme deux courses. Cette loi inclut donc également les voyages de retour hebdomadaires.

Art. 3 Fonction de desserte

On définit désormais au niveau de la loi, et plus dans l'ordonnance sur les indemnités, les conditions dans lesquelles un transport de voyageurs assure une fonction de desserte. Le critère de fonction de desserte est rempli lorsqu'il s'agit d'une localité habitée toute l'année. C'est le Conseil fédéral qui détermine si la fonction de desserte existe et s'il est ainsi possible de transporter des voyageurs régulièrement et à titre professionnel.

Section 2 **Régale du transport de voyageurs**

Art. 4 Principe (art. 2 aLTV)

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

Art. 5 Dérogations (art. 3 aLTV)

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

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

L'al. 3 mentionne non seulement le premier octroi, mais aussi le transfert, la modification et le renouvellement. Par modification d'une concession, on entend en pratique l'adaptation d'une charge ou une extension, à savoir le prolongement géographique d'une ligne. Cela sera réglé en détail au niveau de l'ordonnance.

L'al. 4 fixe le principe et la règle selon lesquels le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) est compétent pour octroyer pour la première fois les concessions relatives au transport régulier des voyageurs.

Art. 7 Transports de moindre importance de voyageurs

Conformément à l'OCTV, certaines courses ne sont pas autorisées par des concessions, mais par une autorisation cantonale. Cette pratique sera aussi ancrée dans la loi. Les autorisations ne permettent pas de jouir de tous les droits revenant aux entreprises concessionnaires au sens de l'art. 6, mais elles n'entraînent pas non plus toutes les obligations afférentes aux concessions. L'ordonnance fixera les détails ad hoc.

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

Le DETEC peut octroyer des autorisations pour certains types de transport international. Le droit du Conseil fédéral à édicter des dispositions différentes à ce sujet a été repris tel quel. La non-transmissibilité de ces autorisations reste également inchangée.

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

Comme les concessions pour les trolleybus reposeront désormais sur la LTV, il y a lieu de reprendre les dispositions de l'art. 4, al. 2, de la loi sur les entreprises de trolleybus (RS 744.21) et de les placer à l'al. 1. En ce qui concerne le trafic ferroviaire, une autorisation d'accès au réseau est requise, à moins que l'entreprise soit au bénéfice d'une concession unique pour l'infrastructure et le transport de voyageurs, telle qu'on les octroyait jusqu'en 1998. Pour le reste, l'article correspond à l'aLTV actuellement en vigueur. Par «obligation» (al. 3), on entend également les charges imposées par les autorités.

Cet article fait une différence entre la révocation et le retrait. En général, ces notions sont presque synonymes. La distinction s'est établie en pratique dans le transport des voyageurs : une concession ou une autorisation est retirée lorsque son titulaire a enfreint les dispositions de la loi, de l'ordonnance ou de l'autorisation; en revanche, la concession ou l'autorisation est révoquée lorsque les conditions ne sont plus

remplies ou que le titulaire cesse son activité ou qu'il y a d'autres raisons importantes qui sont indépendantes du titulaire de la concession ou de l'autorisation.

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

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

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

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

A cet endroit, le projet de LTV figurant dans le premier message contenait deux autres articles auxquels on renonce maintenant. Le premier concernait la redevance de concession. Comme le projet d'une ordonnance sur les redevances a échoué au niveau du DETEC, cette réglementation est inutile.

Le second concernait la responsabilité civile et l'assujettissement des entreprises de transport à la loi fédérale sur la responsabilité civile des entreprises de chemin de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse⁸. Du fait de l'existence de cette loi, il n'est pas nécessaire de traiter cette question explicitement.

Section 3 Obligations fondamentales des entreprises

Art. 12 Obligation de transporter (art. 3 LTP)

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

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

⁸ RS 221.112.742

Art. 13 Obligation d'établir des horaires (art. 6 LTP)

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

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

Art. 14 Obligation d'exploiter

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

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

Art. 15 Obligation d'établir des tarifs (art. 9 et 10 LTP)

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

La publication des tarifs doit être rendue accessible au public, ce qui est nouveau par rapport au premier message. Une publication officielle n'est toutefois pas nécessaire.

Art. 16 et 17 Service direct (art. 13 et 14 LTP)

Les dispositions sur la collaboration tarifaire sont reprises presque telles quelles de la loi sur les transports publics. Les entreprises de transport ont créé la «Convention 510» l'accord 510 sur l'organisation de la collaboration des entreprises participant au service direct. En instituant le «trafic direct» (TD), les entreprises de transport garantissent une étroite collaboration sur le modèle du partenariat, de la solidarité et de la rationalité, notamment dans les domaines des prix et de l'établissement des tarifs, des produits et de l'assortiment, de l'organisation de la vente et de sa promotion, ainsi qu'en matière de décompte et de répartition des recettes. La let. e de l'actuel art. 14, al. 1, de la LTP est supprimée, car elle concerne le trafic par wagons complets.

Ch-direct (en tant que service indépendant) assure la gestion du service direct. La «Commission du trafic voyageurs», un organe du service direct, prépare les mesures tarifaires applicables à l'ensemble du territoire. La «Commission de la distribution», également un organe du service direct, traite les questions en rapport avec le déroulement de la vente dans le trafic voyageurs.

Art. 18 Autres obligations

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

Section 4 Contrat de transport des voyageurs

Art. 19 à 23 (art. 15 à 19 LTP)

Les dispositions sont reprises telles quelles de la loi sur les transports publics; un alinéa à l'art. 21 vient les compléter en rapport avec le trafic de ligne international. L'art. 23, al. 1 et 2, se réfère exclusivement au trafic intérieur et s'écarte légèrement des dispositions en vigueur dans le trafic ferroviaire international. A la différence du message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2, l'art. 19 contient un nouvel al. 3 sur la remise des titres de transport en trafic transfrontalier.

L'art. 20 est complété et sert ainsi de base légale à la perception du supplément exigé des voyageurs sans de titre de transport valable. A titre d'innovation, il sera possible, en cas de récidive, de percevoir un supplément accru. Le montant du supplément est calculé (comme par le passé) en fonction des charges que le voyageur occasionne à l'entreprise et d'après le manque à gagner vraisemblable. Cela permettra à l'entreprise de contrôler les titres de transport d'une manière neutre du point de vue des coûts. Cela concerne notamment le temps consacré au contrôle des resquilleurs et les charges accrues qui résultent du fait que le voyageur ne paie pas le supplément sur place. Si le voyageur possède bien un titre de transport valable mais ne l'a pas sur lui lors du contrôle, il peut demander a posteriori le remboursement d'une partie du supplément, (art. 20, al. 2).

Désormais, les voyageurs qui se déplacent à plusieurs reprises sans titre de transport valable font l'objet d'une présomption légale. Pour les récidivistes, on part du principe qu'ils ne sont pas contrôlés lors de chaque voyage sans titre de transport, ce qui occasionne vraisemblablement des manques à gagner importants à l'entreprise. Comme cela ne peut guère être prouvé, la présomption légale fournit une certaine aide.

L'art. 21, al. 1 définit la responsabilité des entreprises pour le dommage subi lorsque l'entreprise ne respecte pas l'horaire et que le voyageur manque par conséquent la dernière correspondance prévue à l'horaire. A la différence du premier projet de loi, cette responsabilité est limitée aux entreprises concessionnaires. En trafic transfrontalier, il faut bien entendu veiller à ce que les correspondances soient respectées. Elles ne peuvent toutefois pas être garanties dans de nombreux cas, cela pour des raisons indépendantes de l'entreprise (mauvaises conditions routières, accident).

L'art. 22 sur les prescriptions d'utilisation prévoit (modification par rapport au premier message) que les tarifs peuvent comprendre des suppléments en cas de violations desdites prescriptions. Vu cette disposition, il sera possible de régler concrètement, au niveau de l'ordonnance, quand et quels suppléments peuvent être perçus. On pourra ainsi prévoir qu'un montant forfaitaire de 25 francs sera perçu sur les fumeurs. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une amende, mais d'une indemnisation d'une charge, fondée sur le principe de causalité.

Section 5 Transport des bagages

Art. 24 à 27 (art. 20 à 23 LTP)

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

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

Section 6 Offre de transport commandée

Les art. 34 à 38 mentionnés dans le premier message sur la réforme des chemins de fer 2 ont traité la question de l'appel d'offres. Lors de l'élaboration du message complémentaire, il est toutefois apparu qu'il fallait effectuer à ce propos des études encore plus approfondies et procéder instamment à une nouvelle consultation. Cela étant, les règles de l'appel d'offres ne seront présentées au Parlement que durant la nouvelle législature.

Art. 28 Indemnisation des coûts non couverts de l'offre de transport commandée (art. 49 LCdF; art. 8 et 11 LTP)

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

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

Les conventions individuelles de bonus-malus servent à inciter les entreprises de transport à améliorer encore leur prestation – notamment en qualité. La durée des conventions doit être coordonnée avec celle de la concession. Elle sert de contrepartie à la possibilité de libre utilisation des bénéficiaires, créée désormais à l'art. 41 LTV. En fin de compte, la distribution des bénéfices ne doit pas se faire au détriment de la qualité. Les conventions à long terme établies dans un but analogue, mais qui ne pouvaient être passées qu'entre les cantons et les entreprises de transport concessionnaires sont donc désormais obsolètes. La durée des conventions de bonus-malus doit être coordonnée à celle des concessions.

Art. 29 Conditions (art. 50 LCdF)

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

Art. 30 Offre et procédure de la commande (art. 51 LCdF)

Les dispositions relatives à la procédure de commande sont reprises, mais le nouvel al. 3 précise le contenu de la convention sur les indemnités qui n'était mentionné jusqu'ici que par une insertion à l'al. 2. Les anciens al. 3 et 4 deviennent les al. 4 et 5. La procédure d'élimination des divergences devant le DETEC (art. 51, al. 4, LCdF) est remplacée par la voie de recours ordinaire visée par la nouvelle loi sur le Tribunal administratif fédéral⁹, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Il sera ainsi possible de réduire le plus possible les retards dans la procédure de commande, lesquels avaient souvent pour effet des solutions provisoires. Toutes les personnes participant à la procédure de commande disposeront de la sécurité juridique nécessaire et une procédure de recours à deux niveaux sera introduite, comme d'habitude, dans la procédure administrative. L'institution du Tribunal administratif fédéral modifie la procédure en ce sens que l'autorité de recours ne sera plus le DETEC, mais le Tribunal administratif fédéral avec possibilité de saisir encore le Tribunal fédéral.

Art. 31 Périodicité de la procédure de commande

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

Art. 32 Fixation de l'indemnité (art. 52 LCdF)

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

Art. 33 Répartition financière (art. 53 LCdF)

Le financement du TRV reste une tâche commune à la Confédération et aux cantons. La présente formulation correspond au projet NPF adopté. Vu la RPT, la capacité financière ne sera plus prise en compte, car la péréquation financière directe rempla-

⁹ RS 173.32

cera la péréquation indirecte (cf. le ch. 4.1). Il faut en outre adapter l'al. 2 de l'actuel art. 53 LCdF en fonction de l'introduction de la RPT, car désormais, la Confédération prendra uniquement en charge, en moyenne, 50 % des indemnités communes. Jusqu'ici, l'actuel al. 5 était applicable pour indemniser les coûts d'infrastructure. Il sera inséré dorénavant dans la LCdF et peut donc être biffé ici.

Art. 34 Aides financières (art. 56 LCdF)

Désormais, les investissements des entreprises de transport dans le secteur des transports passeront en principe par le marché des crédits et des capitaux. Cette mesure réduit la part de l'Etat. Toujours est-il que la Confédération et les cantons supportent ensemble les coûts financiers des investissements par l'indemnisation des coûts non couverts du trafic des voyageurs public commandé. Il s'agit donc de trouver une solution financièrement judicieuse pour toutes les parties. Ainsi, toutes les entreprises de transport bénéficieront de conditions d'intérêt optimales.

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

Section 7 Comptabilité

Art. 35 Principes (art. 63 LCdF)

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

Art. 36 Présentation du résultat par secteur (art. 64 LCdF)

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

Pour inciter davantage les entreprises à obtenir un résultat positif, c'est-à-dire à améliorer l'état réel par rapport au compte planifié, elles disposeront d'abord librement d'un tiers au plus du résultat. Si la réserve spéciale atteint la moitié du chiffre d'affaires annuel ou 12 millions de francs, les entreprises pourront disposer librement du bénéfice. Mais l'entreprise pourra aussi décider de continuer à augmenter le montant mis en réserve. Cette disposition n'est cependant applicable qu'aux secteurs des transports (voir nouvel art. 67 LCdF, ch. 2.6.9).

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

Afin d'assurer la base financière du trafic longues distances, l'al. 4 permet aussi à ce secteur non indemnisé de constituer une réserve (exemptée d'imposition).

Art. 37 Vérification, sous l'angle du droit des subventions, par l'autorité de surveillance (art. 70 LCdF)

Les entreprises de transport qui sont au bénéfice d'aides ou des prêts des pouvoirs publics adressent leurs comptes annuels à l'OFT pour examen et approbation. Désormais, celui-ci peut exiger des documents supplémentaires qui lui servent à octroyer l'approbation.

L'OFT vérifie si les comptes correspondent aux prescriptions légales et aux conventions de contributions ou de prêts basées sur ces prescriptions. Pour des raisons de clarté et de transparence, on indique désormais que la vérification sous l'angle du droit des subventions complète l'examen de l'organe de révision de l'entreprise.

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

Art. 38 Litiges (art. 71 LCdF)

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

Art. 39 Organe de révision (art. 72 LCdF)

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

Section 8

Prestations particulières en faveur des administrations publiques

Art. 40 Principe (art. 41 LCdF)

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

Art. 41 Transports effectués dans le cadre de la coopération nationale en matière de sécurité (art. 8a LTP)

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

Section 9 Dispositions relatives à la responsabilité contractuelle

Art. 42 Responsabilité de l'entreprise pour les opérations au cours du service (art. 40 LTP)

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

Art. 43 Dommages-intérêts (art. 41 LTP)

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

Art. 44 Limites conventionnelles de la responsabilité (art. 42, LTP)

Les limites conventionnelles de la responsabilité sont nulles et non avenues, la disposition est reprise telle quelle.

Art. 45 Qualité pour agir (art. 43 LTP)

La qualité pour agir reste inchangée.

Art. 46 Revendication des droits (art. 44 LTP)

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

Art. 47 Extinction des actions (art. 45 LTP)

L'art. 45 LTP est repris intégralement en ce qui concerne le trafic de voyageurs ou les bagages. Les dispositions de cet article se rapportent au nouvel art. 23, al. 1 et 2.

Art. 48 Prescription de l'action (art. 46 LTP)

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

Art. 49 Responsabilité collective des entreprises (art. 47 LTP)

L'art. 47 LTP est repris ici sans modification et dispose la responsabilité spéciale de l'entreprise qui conclut le contrat de transport.

Art. 50 Droit de gage (art. 48 LTP)

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

Section 10 Surveillance

Art. 51 Autorité de surveillance (art. 49a LTP; comme l'art. 12 LCdF)

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

Art. 52 Traitement des données par l'OFT (art. 16 LCdF)

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

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

Art. 53 et 54 Traitement des données par les entreprises et Vidéosurveillance

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

Les détenteurs de concessions et d'autorisations ont besoin de recenser des données auprès de leurs clients et de les traiter. C'est la seule manière d'axer leur exploitation sur la clientèle, de délivrer notamment des titres de transport personnels (abonnements généraux et demi-tarif) ou d'introduire un système électronique de titres de transport (art. 53, al. 2). L'échange des données facilite la reconnaissance réciproque des titres de transport et permet aux entreprises de mieux s'accorder entre elles pour répondre aux besoins des voyageurs. Ce droit est également accordé à des tiers qui exécutent les tâches des entreprises de transport concessionnaires et autorisées au sens de cette loi. L'ordonnance prescrit que les entreprises au bénéfice de concessions et d'autorisations doivent passer une convention de protection des données avec les tiers.

En cas d'événements se produisant dans des lieux publics, la vidéosurveillance constitue un instrument important pour déterminer les coupables. Il importe donc que les enregistrements soient disponibles pour l'analyse a posteriori et qu'ils ne soient pas effacés trop tôt. Cet objectif que nous avons fixé le 1^{er} février 2007 sur la base d'une note de discussion concernant la sécurité des gares et des autres lieux publics est déjà mis en œuvre en l'occurrence. Le délai de conservation ne doit pas dépasser 100 jours et des mesures efficaces doivent être prises contre l'abus des signaux vidéo (art. 54, al. 4). Nous réglerons au niveau de l'ordonnance les mesures de protection et les modalités de la conservation (art. 54, al. 6). Par ailleurs, l'enregistrement, la conservation, l'utilisation ou la publication illicites de signaux vidéo feront l'objet de sanctions (art. 57).

Section 11 Administration de la justice et dispositions pénales

Art. 55 Voies de droit (art. 50 LTP)

La voie de droit est tirée telle quelle de la loi sur les transports publics. La juridiction administrative fédérale fait foi, sauf en cas de litiges d'ordre pécuniaire entre le client et l'entreprise de transport. Ceux-ci sont traités par le juge civil. Cela signifie que la procédure administrative fédérale s'applique aux litiges spécifiques aux transports publics. On crée ainsi une voie de recours uniforme et, comme d'habitude dans la procédure administrative, une procédure de recours à deux niveaux s'il ne s'agit pas de subventions auxquelles la législation ne donne pas droit (art. 83, let. k, de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral; RS 173.110). Vu le droit en vigueur, les recours sont soumis au DETEC en première instance, ce qui le surcharge fréquemment. La nomination du Tribunal administratif fédéral comme première instance de recours permettra de décharger le DETEC (cela sera possible grâce à la révision de la procédure fédérale, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007). Cette voie de droit est proposée pour la première fois dans le présent message supplémentaire.

Art. 56 Infractions (art. 51 LTP; art. 88, al. 1 et 2, LCdF; art. 16 aLTV)

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

Art. 57 Délits (art. 51 LTV; art. 88, al. 1 et 2, LCdF; art. 16 aLTV)

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

Art. 58 Poursuite d'office (*nouveau*; art. 18, al. 3, aLTV)

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

Art. 59 Compétence (art. 88, al. 4, LCdF; art. 19 aLTV)

Alors que la LCdF rendait les cantons responsables de la poursuite pénale, l'aLTP réservait cette tâche au DETEC. Une fois terminée la procédure pénale administrative, l'ordre de juridiction passe malgré tout par les tribunaux cantonaux, voire par le Tribunal fédéral. Sur la base des nouvelles connaissances ainsi que du fait que le domaine traité est difficile, l'OFT considère qu'une application uniforme est nécessaire. Comme l'OFT dispose des conditions préalables spécialisées, on revient sur le choix d'attribuer aux cantons la compétence concernant la poursuite pénale (contrairement à la proposition initiale du premier message). Cette compétence restera donc à la Confédération.

Art. 60 Mesures administratives

Le message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2 prévoyait dans cet article la possibilité de prononcer des avertissements sans qu'il en découle de mesures pénales ou administratives. Mais un simple avertissement ne nécessite aucune base légale obligatoire, c'est pourquoi l'on renonce à cette disposition.

Art. 61 Obligation de notifier

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

Section 12 Dispositions finales

Art. 62 Exécution (art. 21 LTV; art. 94 et 97 LCdF; art. 52 LTP)

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

Art. 63 Abrogation du droit en vigueur

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

Art. 64 Dispositions transitoires

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

Art. 65 Référendum et entrée en vigueur

Le Conseil fédéral coordonne l'entrée en vigueur des lois traitées dans le présent message.

2.3.2 Loi fédérale sur les entreprises de transport par route (LETR) (Annexe 2)

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

Cet acte normatif ne contient pas de modifications quant au fond. L'art. 1 doit être adapté au nouveau contenu, les art. 2 à 10 reprennent le texte des art. 7 à 15 aLTV. Deux nouveaux alinéas sont ajoutés à l'art. 3. L'al. 3 précise que non seulement chaque véhicule doit obtenir l'autorisation d'admission, mais que celle-ci doit être à bord en permanence. L'al. 4 contraint l'OFT à tenir un registre public des détenteurs d'autorisations. L'art. 7, al. 6, précise que seule une formation pertinente permet d'être exempté de l'examen de capacité. De plus, l'art. 8, al. 2, est complété en ce sens que les infractions répétées ou graves entraînent le retrait de l'autorisation.

L'art. 11 reprend les dispositions pénales des art. 17 et 18 aLTV en faisant passer le montant de l'amende à 10 000 francs. Il confère en outre au Conseil fédéral la compétence de définir d'autres infractions punissables. L'art. 12 reprend les dispositions des art. 19 et 20 aLTV sur la compétence et la procédure.

2.3.3 Commentaire sur la modification des autres actes normatifs

Le présent message rend nécessaires de nombreuses modifications d'autres actes normatifs. Par rapport au message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2, on renonce ici à modifier la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du patrimoine culturel¹⁰, car la modification initialement prévue a été jugée incorrecte. La modification de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement¹¹ ne sera pas exécutée ici, mais proposée dans le cadre d'un projet spécial. La même règle s'applique aux dispositions de la loi sur les chemins de fer concernant l'accès au réseau et l'interopérabilité.

En revanche, d'autres modifications sont proposées ici, qui sont indispensables pour l'introduction de l'exonération fiscale. De plus, la loi du 18 mars 2005 sur le raccordement LGV sera complétée dans le cadre de la présente réforme, afin de corriger une erreur. La loi fédérale du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemin de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse¹² sera également modifiée.

2.3.3.1 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 cet article 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. Conformément 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

¹⁰ RS 451

¹¹ RS 742.141.5

¹² RS 221.112.742

LRCF. L'organisation répond envers le lésé, conformément aux art. 3 à 6, du dommage causé à un tiers. La Confédération n'est responsable envers le lésé que 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.

2.3.3.2 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.

2.3.3.3 Loi fédérale sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse

Le champ d'application de la loi est étendu aux installations de transport à câbles.

2.3.3.4 Loi sur la fusion (LFus)

Vu l'arrêt du Tribunal fédéral du 20 avril 2006, les CFF sont considérés comme un institut de droit public au sens de la LFus. Cela étant, ils tombent sous le coup des art. 99 à 101 LFus. Il en résulte une inégalité de traitement par rapport aux autres entreprises de transport concessionnaires. Il faut donc adapter l'art. 100, al. 1, LFus pour que les CFF puissent être exclus du champ d'application de ces dispositions.

2.3.3.5 Code pénal suisse (CP)

En complément aux dispositions pénales de la LTV, de la LCdF et de la LTM, la notion de fonctionnaire, telle qu'elle figure dans le Code pénal, est étendue aux employés des entreprises visées par la LTV, la LCdF et la LTM, ainsi qu'à ceux des organisations mandatées conformément à la LSST. On peut se demander notamment 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 LCdF et la LTM.

2.3.3.6 Loi sur la statistique fédérale (LSF)

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

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

Les CFF possèdent également des concessions au sens des art. 6 à 8 LTV et de l'art. 5 LCdF. Il n'est donc plus nécessaire de faire une distinction avec les autres ETC (art. 18, al. 1, let. h).

2.3.3.8 Loi sur les finances de la Confédération (LFC)

Selon l'art. 60, al. 1, l'Administration fédérale des finances gère la trésorerie des 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.

2.3.3.9 Loi sur les douanes (LD)

Comme les CFF ne se distinguent 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».

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

Ces modifications seront valables uniquement si la RévTP entre en vigueur avant la nouvelle loi sur les douanes.

2.3.3.10 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, LT exemptait du timbre d'émission les augmentations de capital social effectuées à cet effet. Les articles ad hoc de la LCdF y étaient cités. Comme les dispositions de la LCdF seront placées dans un ordre différent et que le

secteur des transports sera désormais régi par la LTV, il y a lieu de renoncer à mentionner chacun des articles. La disposition reste inchangée quant au fond.

2.3.3.11 Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)

Art. 56, let. d

Toutes les ETC sont mises sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'assujettissement à l'impôt. Jusqu'ici elles étaient entièrement exemptées de l'impôt si elles avaient de l'importance pour la politique des transports et si elles ne distribuaient pas de bénéfices pendant au moins trois ans. La notion peu précise «d'importance pour la politique des transports», condition de l'exonération fiscale, est abandonnée. A l'avenir, le seul critère clair sera la concession fédérale. Par la même occasion, l'exonération fiscale sera limitée à l'activité concessionnaire. Il faut pour cela que le secteur concerné (trafic régional, trafic local, infrastructure) obtienne une indemnité ou soit tenu par la concession à maintenir l'exploitation pendant toute l'année (trafic longues distances). En revanche, les entreprises sans concession fédérale, par exemple les entreprises de transport marchandises, ne seront pas exemptées de l'impôt. Le bénéfice librement disponible (imposable) résulte du compte par secteur de transport, approuvé par l'OFT. Dans le domaine de l'infrastructure, la loi sur les chemins de fer n'autorise pas de bénéfice librement disponible. Le bénéfice librement disponible du trafic voyageurs longues distances doit être exempté d'impôt.

2.3.3.12 Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)

Dans la LHID en vigueur, l'exonération fiscale des entreprises de transport concessionnaires ne peut être énoncée que sous forme de disposition potestative. Pour éviter un large déséquilibre – notamment un déséquilibre vertical – les conditions de l'art. 23, al. 1, let. i, LHID sont fixées de manière uniforme et contraignante. Cela étant, on élimine notamment le problème en ce sens que la méthode d'exonération fiscale (subjective ou objective) sera la même pour l'impôt fédéral direct que pour les impôts cantonaux sur les bénéfices et les capitaux (actuellement: exonération fiscale subjective). La réglementation est textuellement la même que dans la LIFD, mais elle ne s'applique ici que pour l'impôt sur les bénéfices.

Dans tous les cas, même si une entreprise distribue des dividendes, aucun impôt ne doit être perçu sur le capital de l'infrastructure et du trafic local, régional et longues distances.

Pour leurs services concessionnaires, les ETC seront aussi exemptées de l'impôt sur les biens-fonds. La liberté de choix des cantons sera donc abrogée en ce domaine et la réglementation qui s'appliquait jusqu'ici uniquement aux CFF sera étendue à toutes les entreprises concessionnaires. Cela apparaît notamment dans le fait que l'al. 1, let. i, qui régit l'exonération fiscale des ETC, n'est pas mentionné à l'al. 4. Comme la réglementation proposée initialement pour l'exonération fiscale a été fortement critiquée durant la consultation, surtout du point de vue formel, l'intervention qui touche maintenant la souveraineté fiscale des cantons n'a pas été discutée. En pratique, la majeure partie des ventes de terrains des ETC concernent toute-

fois des biens-fonds qui n'ont (plus) de lien avec le service concessionnaire. De toute manière, l'exonération fiscale ne vaut pas pour de tels biens-fonds. Lorsqu'il s'agit, en revanche, de biens-fonds qui sont liés au service concessionnaire de l'ancienne et de la nouvelle propriétaire, aucun impôt ne sera perçu en la matière (exemples: reprise de la station CFF de Niederbipp par l'Aare Seeland Mobil; reprise, par la commune, d'une place de rebroussement pour bus située près de la gare).

Des incertitudes pourraient surgir à propos de l'étendue du domaine exonéré d'impôt. La formulation du texte de loi permet, à l'inverse, de conclure que les services accessoires et les biens-fonds qui sont nécessairement liés à l'exploitation sont aussi *entièrement* exonérés d'impôt. Compte tenu de la prescription selon laquelle le bénéfice librement disponible est entièrement imposé, on peut délimiter le domaine exonéré de la manière suivante: un bien-fonds ou un service accessoire est exonéré dans la mesure où il en résulte un gain dans le compte par secteur du domaine concessionnaire. Si, en revanche, un bien-fonds ou un service accessoire ne fait partie du compte du secteur concessionnaire, il n'y a pas de «lien nécessaire» avec l'activité concessionnaire.

On peut éviter ainsi les formalités conflictuelles lorsqu'il s'agira de traiter en pratique un bien-fonds particulier. Outre leur affectation ferroviaire, les bâtiments des gares servent souvent à d'autres objectifs – qui ont toujours un lien avec l'exploitation ferroviaire. Il s'agit, par exemple, des kiosques, des magasins, des logements de service. Les loyers tirés de ces utilisations contribuent à réduire les coûts non couverts de l'exploitation de l'infrastructure. Si l'on instaurait ici un nouvel assujettissement à l'impôt, la contribution de couverture des coûts de l'infrastructure serait réduite et la Confédération devrait assumer des surcoûts considérables au titre de l'indemnité. C'est pourquoi l'exonération fiscale des biens-fonds des gares doit être conservée dans son ensemble.

2.3.3.13 Loi sur la circulation routière (LCR)

Art. 25, al. 2, let. f

Les routes postales de montagne ne sont pas empruntées uniquement par les véhicules du service des cars postaux. 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. La disposition actuelle doit donc être étendue à toutes les entreprises de transport concessionnaires (art. 25, al. 2, let. f). On peut renoncer aux dispositions de la LTV.

Art. 30, al. 4

De manière analogue au transport de marchandises dangereuses par rail, les bases légales des transports routiers ne répondent plus aux exigences actuelles en ce qui concerne la délégation de certaines activités à des tiers. Désormais, une norme de délégation sera introduite pour la route, en coordination avec les modifications dans

le domaine ferroviaire en rapport avec l'acheminement de marchandises dangereuses.

Art. 55, al. 6^{bis}

Cette nouvelle disposition permet d'abaisser le taux d'alcoolémie applicable dans les domaines du trafic fédéral concessionnaire et du 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 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 sur les transports terrestres avec la CE, 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.

2.3.3.14 Loi sur les chemins de fer (LCdF)

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

Dans toute la loi, de manière à simplifier les désignations, le terme d'entreprise(s) de chemin de fer est remplacé par entreprise(s) ferroviaire(s) (art. 17, 26, 35, 39, 50, 51, 59, 75, 93). Enfin, la loi sur les chemins de fer est munie de titres standard (forme traditionnelle à l'heure actuelle).

En vertu de la loi sur le contrôle de la sécurité (LCS), dont le message du Conseil fédéral a été adopté le 9 juin 2006 à l'attention du Parlement, la surveillance de la sécurité régie par le droit ferroviaire doit être adaptée à la nouvelle philosophie. Cela signifie que le contrôle direct de l'Etat sera l'exception. Il sera aussi possible de tenir compte des efforts faits dans ce sens au niveau européen. De plus, les tâches de surveillance qu'un office doit accomplir dans le domaine de la sécurité doivent être détachées de ses autres tâches officielles. Cela permet de garantir que les aspects de la sécurité seront pris en compte pour eux-mêmes. Les articles suivants de la LCdF doivent donc être revus de manière à être compatibles avec la LCS: art. 10, 17, 18m, 18w, 18x et 21.

Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 1 Champ d'application

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

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

Le critère déterminant pour qu'une entreprise soit désignée comme entreprise ferroviaire au sens de la loi reste le fait qu'elle puisse être utilisée par tout le monde pour transporter des voyageurs et des marchandises et que les véhicules soient guidés par des rails.

Art. 2 Chemins de fer principaux et secondaires

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

Art. 3 Expropriation

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

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

Chapitre 2 Entreprises ferroviaires

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

Art. 6, al. 1 Concession d'infrastructure

Dans la pratique, il est difficile d'établir l'opportunité de l'octroi d'une concession d'infrastructure. La première question à résoudre dans la procédure d'examen est toujours de savoir si le tronçon ferroviaire à construire est d'intérêt public ou non. L'art. 6 a été reformulé en conséquence. La condition indispensable pour l'octroi d'une concession d'infrastructure est qu'aucun intérêt public majeur (aménagement

du territoire, protection de la nature et du paysage, défense nationale) ne doit s'opposer au projet.

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

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

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

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

Chapitre 3 Surveillance

Art. 10 Autorités de surveillance

Suite à l'abrogation de l'art. 2, le terme de chemins de fer secondaires est remplacé à l'art. 10 par le terme de chemins de fer. Rien n'est changé au contenu. D'autres adaptations seront effectuées suite à la loi sur le contrôle de la sécurité.

Art. 14 Abrogé

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

Art. 16 Traitement des données par l'OFT

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

Art. 16a Traitement des données par les détenteurs de concessions (*nouveau*)

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

Art. 16b Vidéosurveillance

Vu l'accroissement du nombre d'actes de vandalisme et afin d'augmenter la sécurité, l'installation de caméras de vidéosurveillance s'impose. Cet article constitue la base légale du traitement des données personnelles que les entreprises de transport enregistrent au moyen de caméras. Les expériences faites en matière d'attentats terroristes ont montré que le délai de conservation prévu initialement pour les enregistrements (24 heures) est trop court. Vu la note de discussion concernant la sécurité des gares et des autres lieux publics, approuvée par le Conseil fédéral le 1^{er} février 2007, le délai de conservation est fixé à 100 jours au maximum. Par ailleurs, des mesures efficaces doivent être prises contre l'abus des signaux vidéo (art. 16b, al. 4). Nous réglerons au niveau de l'ordonnance les mesures de protection et les modalités de la conservation (art. 16b, al. 6). Par ailleurs, l'enregistrement, la conservation, l'utilisation ou la publication illicites de signaux vidéo feront l'objet de sanctions (art. 86a).

Chapitre 4 Planification, construction et exploitation

Art. 17 Exigences

La disposition légale qui figure hors contexte à l'art. 18w actuel et qui donne à l'OFT la compétence d'édicter des prescriptions sur la circulation des trains est transférée maintenant à l'al. 3. L'al. 4 constitue la base légale d'un registre des véhicules ferroviaires immatriculés en Suisse, qui revêt de l'importance notamment en rapport avec l'accès au réseau. L'al. 5 correspond à l'al. 4 en vigueur.

Art. 18w Autorisation d'exploiter

Le principe selon lequel une autorisation d'exploiter est obligatoire pour chaque installation ferroviaire et chaque véhicule est énoncé en premier lieu. Il est conforme aux exigences des directives européennes sur l'interopérabilité, qui seront transposées ultérieurement dans le droit suisse. Toutefois, pour les installations ferroviaires situées en dehors du champ d'application des directives sur l'interopérabilité (p. ex. les chemins de fer à voie étroite), l'OFT a toujours la possibilité de renoncer à une autorisation d'exploiter. Il peut prendre cette décision dans le cadre de l'octroi de l'approbation des plans ou de l'homologation de série. L'OFT peut en outre définir, par voie d'ordonnance, quels objets ne sont pas considérés comme des installations ferroviaires soumises à une autorisation d'exploiter (par exemple des bancs sur des quais).

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

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

Art. 23 Prescriptions d'utilisation

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

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

Collaboration entre les chemins de fer

Art. 33 Gares de jonction

La jonction entre plusieurs GI a fait l'objet d'une nouvelle réglementation dans la réforme des chemins de fer 1. Dans diverses gares communes, il n'a pas été possible d'attribuer clairement des responsabilités. Il en est résulté une situation insatisfaisante dans laquelle des entreprises adjacentes doivent co-financer de nombreux frais auxquels elles renonceraient dans leur propre exploitation ou qu'elles organiseraient tout à fait différemment. A l'inverse, l'entreprise exploitante se voit freinée dans ses efforts de rationalisation, parce qu'une partie des frais est toujours automatiquement décomptée et que, du fait de la copropriété du chemin de fer voisin, elle n'est pas libre d'organiser la gare de la manière optimale pour elle.

L'art. 33 ne se rapporte plus qu'à la jonction de chemins de fer qui sont aux mêmes normes. Ces entreprises doivent se mettre d'accord pour désigner quelle entreprise gère les nœuds du point de vue de l'infrastructure. C'est le moyen de délimiter clairement les responsabilités. Sur ces nœuds, le trafic s'écoule selon le principe de l'accès au réseau. Cet article ne s'applique donc *pas* aux ETF.

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

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

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

Art. 34 Raccordement technique et d'exploitation

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

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

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

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

L'introduction de nouvelles technologies et le renforcement des activités transfrontalières des ETF renforcent l'argument selon lequel certaines fonctions de l'infrastructure peuvent être optimisées de manière centralisée par une seule entreprise. Reste à savoir s'il s'agira par exemple d'une grande entreprise intégrée avec gestion

de l'infrastructure comme les CFF ou d'entreprises de prestations de services spécialisées, p. ex. pour la communication mobile ferroviaire. Du point de vue des entreprises qui cèderont leurs compétences, il est nécessaire de garantir que leurs intérêts seront pris en compte dans une mise en œuvre centralisée. Il faut des règles du jeu, et il faut garantir que les intérêts des entreprises non intégrées seront traités de la même manière que ceux de l'entreprise chargée du mandat.

Art. 39 Exploitations accessoires

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

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

Litiges

Art. 40

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

Chapitre 5 Prestations particulières en faveur des administrations publiques

Art. 42 Défense nationale – installations ferroviaires et véhicules

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

Chapitre 6 Financement de l'infrastructure

Le financement de l'infrastructure n'est pas réorganisé par le présent projet. Les adaptations résultent de la nouvelle répartition de la LCdF et de la nLTV et mettent en œuvre systématiquement la séparation de l'infrastructure et du trafic jusque dans les divers secteurs. La révision complète de la question se fera ultérieurement avec un projet distinct.

Art. 49 Principes

Cet article est désormais applicable uniquement à l'infrastructure ferroviaire. En ce qui concerne les transports, on renvoie à l'art. 18 de la LTV.

La nouvelle articulation de la loi exclut les aides fédérales à l'investissement selon l'art. 56 pour l'infrastructure qui sert uniquement au trafic local et touristique. En même temps, vu l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC), tout le financement de l'infrastructure (indemnités des coûts d'exploitation, amortissements et prêts) sera soumis aux mêmes conditions (cf. également ch. 4.1).

Art. 50 Conditions préalables

Le contenu ne change pas. Les prescriptions ne se trouvent plus dans la neuvième section, mais dans le neuvième chapitre (al. 1, let. a). Comme les transports sont désormais régis par la LTV, l'al. 2 doit être modifié en conséquence.

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

Il n'y a pas de modifications matérielles sauf pour les entreprises ferroviaires en ce qui concerne la disposition de l'al. 5 se rapportant aux recours, qui correspond à la nouvelle LTV. Lors de la procédure de commande, les différends entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les entreprises ferroviaires, seront désormais tranchés par l'OFT conformément à l'al. 4.

L'expression «secteur infrastructure» indique que les dispositions liées au domaine des transports sont issues de cette loi et qu'elles ont été intégrées à la nouvelle LTV. L'al. 2 constitue une adaptation à la forme habituelle des conventions sur les prestations du secteur de l'infrastructure.

Art. 53 Répartition financière

Cet article est supprimé. Il est remplacé par le nouvel art. 57.

Art. 57 Répartition financière

L'art. 57 actuel n'est plus appliqué depuis des années, il est approprié de le supprimer sans compensation. Le nouvel article résume le contenu des art. 53, 60 et 61 actuels et ne concerne désormais plus le domaine des transports, mais le financement ordinaire de l'infrastructure, notamment les indemnités et les prêts. S'agissant du financement ordinaire de l'infrastructure, on applique une seule clé pour la part cantonale. Avec l'introduction de la RPT, la capacité financière est biffée lors du calcul des parts cantonales et la part fédérale au niveau suisse est ramenée à une moyenne de 50 %. Compte tenu du statut spécial du canton des Grisons, cet objectif ne peut être atteint. Dans un traité conclu en 1972 avec ce canton, la Confédération

s'est engagée à participer au financement de l'infrastructure ordinaire à raison de 85 % au minimum. Lors de la révision de la LCdF en 1996, cette obligation a été modifiée de manière que le taux de chaque contribution puisse atteindre plus ou moins 85 %, les rapports devant cependant aussi être observés globalement lors de futures adaptations. Comme ce statut particulier ne concerne pas la capacité financière, mais la renonciation de la Confédération à étatiser le RhB (et à le financer comme l'infrastructure CFF uniquement par la Confédération), la réglementation devra aussi être appliquée après la mise en oeuvre de la RPT. Cet objectif a été pris en compte dans le projet de réforme des chemins de fer 2 dans le cadre de l'harmonisation du financement de l'infrastructure et aurait eu pour effet que, lors du calcul de la participation moyenne de la Confédération, les contributions pour le territoire du canton des Grisons devraient être biffées de la même manière que les prestations fédérales pour les infrastructures nationales des CFF, du BLS et de quelques autres entreprises. Tant que le projet de réforme concernant l'harmonisation du financement de l'infrastructure (simplification du système et adaptation de la répartition des tâches cantonales et fédérales aux nouvelles conditions) n'est pas en vigueur, il convient, au titre d'une solution transitoire, de faire passer la moyenne de la part fédérale, prescrite par la loi, de 50 % à 55 % dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2 (art. 57, al. 1, nLCdF). Dans le cadre de la RPT, cette nouvelle moyenne pourra, au niveau de l'ordonnance, déroger pendant quatre ans de 5 % au maximum au taux moyen ancré dans la loi, compte tenu également du cas spécial des Grisons. Dès que le paquet de réforme concernant l'harmonisation de l'infrastructure entrera en vigueur, le taux moyen de 50 %, prescrit par la RPT, devra être appliqué et l'art. 57, al. 1, LCdF devra être adapté en conséquence.

Chapitre 7 Aide en cas de grandes catastrophes naturelles

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

Art. 59 Dommages causés par les forces naturelles

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

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

Quoi qu'il en soit, les dégâts ne peuvent pas être planifiés. Aujourd'hui déjà, ce simple fait crée une grande insécurité dans la planification des contributions d'investissement dans le crédit-cadre. Cela était aussi un problème dans les années du 8^e crédit-cadre (qui expirait à la fin de décembre 2006). Si les dégâts sont importants, il ne sera pas possible de financer quelques-uns des investissements planifiés, parce que les fonds encore disponibles seront utilisés pour réparer les dommages.

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

Les contributions fédérales pour réparer les dégâts causés aux entreprises ferroviaires continueront d'être allouées. Elles seront octroyées, si nécessaire, au moyen d'un supplément au budget fédéral. Il n'y aura plus de lien avec un crédit d'engagement.

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

Art. 60, 61 et 61a

Ces articles sont remplacés par les nouvelles dispositions des art. 57 et 58. Voir aussi le commentaire de l'art. 59.

Chapitre 8 Séparation des transports et de l'infrastructure

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

Art. 62 à 64

Le contenu de l'ancien art. 62 est remanié du point de vue linguistique, divisé clairement et intégré dans les nouveaux art. 62 à 64. L'accès au réseau, tel qu'il est ancré notamment dans le droit européen, constitue la base de définition de l'infrastructure. On renonce à s'écarter des principes valables à l'échelle européenne. Cela simplifie non seulement la conclusion d'accords bilatéraux, mais aussi la collaboration des entreprises ferroviaires dans l'exploitation transfrontalière quotidienne.

La délimitation de l'infrastructure a un aspect opérationnel tout en étant importante sur le plan financier. Enfin, elle définit également les biens (actifs) pouvant faire l'objet d'un rachat (art. 75).

En sus de l'aspect fonctionnel de l'accès au réseau, l'infrastructure doit également pouvoir être définie de manière judicieuse sur le plan économique. Le minimum énuméré à l'al. 1 (voir aussi l'art. 1 de la directive 2001/12/CE du 26 février 2001) est constitué des installations nécessaires pour accéder au réseau. 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, les gares de triage et les bâtiments et locaux de service.

Cependant, l'infrastructure ne doit pas être limitée à cette étroite définition; elle doit permettre d'intégrer les fonctions connexes. Les bâtiments, les installations, les équipements et les fonctions énumérés à l'al. 2 ne doivent donc pas nécessairement faire partie de l'infrastructure, mais elles peuvent y être associées si le rapport fonctionnel est suffisamment important. En font notamment partie les usines électriques et les lignes de transport, en particulier si elles sont axées sur les besoins spécifiques du chemin de fer. La vente des billets peut également être associée à l'infrastructure dans la mesure où elle est effectuée par des employés du GI ou dans des locaux qui font

partie de l'infrastructure pour d'autres raisons. Les GI doivent rester libres d'affecter à d'autres utilisations les immeubles qu'elles n'utilisent plus ou qu'en partie. Selon l'aménagement des installations et la situation d'exploitation, il faut que l'entretien léger du matériel roulant ainsi que le service des manœuvres soient centralisés dans une gare. Dans ce cas, ces tâches incombent au GI qui est de toute manière chargée d'exploiter la gare en question. Dans l'ensemble, la réglementation indique qu'il existe des domaines qui peuvent ou doivent faire partie de l'infrastructure pour des raisons fonctionnelles sans qu'ils contribuent directement à l'accès au réseau.

Dans tous les cas, l'al. 3 retient qu'il est exclu que le GI fournisse lui-même des prestations (traction) dans le trafic marchandises ou voyageurs.

L'art. 63 précise que l'infrastructure englobe non seulement les installations et les équipements énumérés à l'art. 62, mais aussi l'exploitation et l'entretien.

Au niveau de l'organisation, l'art. 64 dispose qu'il faut séparer l'infrastructure des prestations de transport, ce qui inclut naturellement la direction opérationnelle. En d'autres termes, l'entreprise intégrée est tenue d'organiser et de gérer le domaine de l'infrastructure de manière non discriminatoire. Le principe selon lequel l'OFT peut admettre des exceptions 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 bâtiments, les installations et les équipements 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 LCF).

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. Par rapport au message sur la réforme des chemins de fer 2, le présent message ne contient plus la répartition en deux réseaux, un de base et un complémentaire. Il a donc fallu reformuler l'art. 66, LCdF.

Art. 66 Principes

En matière de comptabilité, l'article renvoie à la LTV. Seules les dispositions spéciales ci-après sont encore inscrites dans la LCdF:

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

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

Art. 67 Utilisation des bénéfices et rémunération du capital propre

Le capital propre de l'infrastructure ne doit pas être rémunéré, la distribution des bénéfices à la charge du compte de résultats du secteur n'est pas autorisée. Lorsqu'une entreprise ferroviaire abandonne ses activités dans le domaine donnant droit aux indemnités, la réserve spéciale devient un capital propre. Dans ce contexte, un assujettissement a posteriori à l'impôt sur les bénéfices peut avoir lieu.

Art. 70, 71, 72 et 74

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

Chapitre 10 Droit d'achat des collectivités

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

La LCdF disposait jusqu'ici que la Confédération peut acquérir contre indemnité tout chemin de fer concessionnaire au sens de l'art. 5 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 pas, 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. On peut donc renoncer 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.

Chapitre 11

Activités impliquant la sécurité 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, on instaure la possibilité de prescrire également des examens ad hoc aux autres personnes exerçant une activité impliquant la sécurité dans le domaine ferroviaire, ou de lier l'exercice de cette activité à certaines conditions personnelles.

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 impliquant la sécurité des 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 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'incapacité 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).

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.), l'al. 2 permet d'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'incapacité au service. Comme le test d'alcoolémie ne peut pas être effectué contre la volonté de la personne contrôlée, il faut prévoir une mesure coercitive de remplacement, à savoir la prise de sang.

Art. 83 Retrait du permis (*nouveau*)

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

Art. 84 Compétences (*nouveau*)

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

Art. 85 Dispositions d'exécution (*nouveau*)

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

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

Al. 2: Les activités déterminantes pour la sécurité sont désignées par l'OFT. 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'OFT peut les fixer sans retard en suivant l'évolution.

Chapitre 12 Dispositions pénales et mesures administratives

Art. 86 Infractions (*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*)

L'acte de réaliser des projets de construction en ne tenant pas compte des approbations de plans nécessaires ou de mettre en service des installations sans autorisations ad hoc constitue, du point de vue juridique, des infractions. Ces infractions 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 qualifiée d'infraction et sanctionnée par une amende. Si une deuxième valeur-limite «caractérisée» fixée par le Conseil fédéral (cf. art. 85, al. 1, let. a) 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'inaptitude au service
(nouveau)

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

Art. 88 Poursuite d'office

On introduit ici la même disposition que celle de l'art. 62 LTV. Dorénavant, les délits commis à l'encontre des employés des transports publics seront poursuivis d'office.

Art. 88a Compétence

Comme par le passé, la poursuite et la condamnation des infractions aux dispositions de la LCdF appartiennent aux cantons.

Art. 89 Mesures administratives

L'OFT 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 LCdF le prescrivait jusqu'ici, l'OFT 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.

Chapitre 13 Dispositions 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.

Art. 93 Liquidation forcée et concordat après annulation de la concession

Le renvoi à l'art. 90, dans l'al. 1, n'est plus d'actualité et est supprimé. En effet, l'art. 90 a déjà été abrogé au 1^{er} janvier 1999 dans le cadre de la réforme des chemins de fer 1.

Art. 94 Emoluments

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) et peut donc être supprimé.

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

Les renvois indiqués jusqu'ici à l'art. 95 pour les entreprises de transport à câbles, de navigation et de trolleybus, concessionnaires au sens des art. 6 à 8 de la LTV, sont inclus directement dans les lois correspondantes (loi sur les installations de transport à câbles, loi sur la navigation intérieure et loi sur les entreprises de trolleybus). L'ancien alinéa devient donc un alinéa unique.

Dispositions transitoires des modifications du 24 mars 1995 et du 20 mars 1998

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 ...

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 LCdF. Afin d'assurer la transparence et la sécurité du droit, le contenu de cette concession est imprimé en annexe au présent message.

2.3.3.15 Loi sur le raccordement aux lignes à grande vitesse (LLGV)

A l'heure actuelle, l'art. 8, let. a, LLGV, prévoit des prêts à intérêt variable, remboursables, pour financer les mesures réalisées en Suisse. Cette formulation est erronée. Etant donné une faute de frappe, il manque le mot «conditionnellement». L'article en question est donc complété et à désormais la teneur suivante «prêts à taux variable, *conditionnellement* remboursables».

Sans ce complément, on ne pourrait accorder aux maîtres d'ouvrage (pour le financement de mesures en Suisse) que des prêts à taux variable, remboursables et des contributions à fonds perdu, mais aucun prêt conditionnellement remboursable. La modification proposée relève de la technique financière et correspond aux décisions que le Parlement a adoptées le 17 juin 2005 conformément au message sur les «modifications du financement des projets FTP» (FINIS).

Il faut partir du principe que les maîtres d'ouvrage ne signeront pas de convention fondée sur un texte de loi erroné qui leur imposerait des obligations quasiment irréalisables. Toutefois, les conventions doivent nécessairement être conclues en 2007.

Cette erreur n'a malheureusement été remarquée qu'après que l'Assemblée fédérale s'est prononcée sur la LLGV. Pour effectuer la correction, il faut toutefois une procédure formelle comme pour toute modification d'une loi. Etant donné l'urgence, la rectification de la LLGV est intégrée dans le présent projet.

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

Dans sa forme actuelle, l'art. 9, al. 2, distingue les éléments appartenant à l'infrastructure (let. a: la plate-forme de la voie et les parcelles de terrain d'un seul tenant, y compris les gares, leurs bâtiments, les dépôts de marchandises, les ateliers, les remises, les maisons des gardes-barrières et tous les autres bâtiments se trouvant sur la voie et sur ces parcelles) de ceux qui font partie des transports (let. b: tout le matériel qui appartient à l'exploitation et à l'entretien de la ligne mise en gage). Cette distinction n'a pas d'importance en pratique, car les deux catégories constituent ensemble l'objet du gage.

L'objectif de la modification proposée est d'extraire le matériel roulant de l'objet du gage. Pour atteindre cet objectif, il faut abroger la let. b. La formulation actuelle désigne un ensemble d'éléments dont le matériel servant à l'exploitation ne constitue qu'un élément, bien qu'il soit le plus important. Le matériel servant à l'entretien des lignes mises en gage est pris en compte dans le nouvel art. 9, al. 2.

Cette modification nécessite également l'adaptation de l'art. 27, al. 2.

2.3.3.17 Loi sur les CFF (LCFF)

Le nouvel art. 2, al. 3, crée la base permettant de soumettre entièrement les CFF à la LCdF en ce qui concerne le financement de l'infrastructure et l'octroi de la concession d'infrastructure.

L'art. 4 peut être abrogé, car les CFF seront assujettis entièrement à la LCdF et obtiendront une concession d'infrastructure.

Art. 5: la LTV 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.

Le nouvel art. 7a établit les objectifs stratégiques du propriétaire, énoncée par le Conseil fédéral, comme pour La Poste et Swisscom. Ces objectifs complètent et concrétisent la convention sur les prestations et déterminent l'orientation stratégique de l'entreprise dans le cadre des prescriptions politiques. Par analogie avec La Poste, Skyguide et RUAG, la compétence de déterminer ces objectifs est attribuée au Conseil fédéral et non au Parlement. Celui-ci exerce une fonction de pilotage de la convention sur les prestations (commande).

L'abrogation des art. 17 et 18 met les CFF à égalité avec les autres sociétés en ce qui concerne le budget et les comptes. A l'heure actuelle, le Conseil fédéral assume les compétences de l'Assemblée générale, car la Confédération est l'actionnaire unique. Normalement, le budget des sociétés anonymes relève du conseil d'administration. L'adaptation de la loi met les CFF sur un pied d'égalité avec les autres entreprises

ferroviaires. Dorénavant, la LCdF et le CO seront applicables. Aux termes de l'art. 10 LCFF, nous restons compétents pour les comptes. Quant au budget, c'est le conseil d'administration qui est compétent, conformément au CO.

L'art. 19 est supprimé, étant donné qu'à l'avenir, la LCdF sera déterminante pour la présentation des comptes et le financement.

L'art. 22 (Droit applicable) dispose que les CFF ne sont pas soumis aux art. 99 à 101 LFus et que seule la LCFF permettra encore des dérogations à la LCdF, ce qui ne sera pas le cas des ordonnances.

2.3.3.18 Loi fédérale sur les transports publics (LTP)

Tous les articles relatifs au trafic de voyageurs contenus dans la loi sur les transports publics sont reportés dans la LTV. La LTP est, quant à elle, désormais limitée aux dispositions touchant le trafic ferroviaire de marchandises. Elle est également applicable aux installations de transports à câbles et aux entreprises de navigation intérieure au bénéfice d'une concession au sens de l'art. 6 LTV, pour autant qu'elles conviennent des marchandises. Pour cette raison, son titre devient «Loi sur le transport des marchandises (LTM)». Outre les modifications dues à la loi sur le contrôle de la sécurité (art. 4), les modifications matérielles ne concernent que les articles suivants:

Art. 4 Transport de marchandises dangereuses

Cette disposition permet d'améliorer les bases légales, jusqu'ici insuffisantes dans ce domaine, concernant les réglementations existantes à l'échelon des ordonnances du Conseil fédéral et du DETEC.

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

Art. 8 Prestations commandées par les collectivités publiques

La portée de l'art. 8 est élargie de manière que l'article puisse servir de base pour commander le trafic marchandises sur voie étroite et accorder des contributions d'investissement nécessaires. Jusqu'ici, la base ad hoc se trouvait dans la LCdF. Cependant, la plupart des indemnités et aides financières dans ce domaine reposent actuellement sur des fonds à affectation obligatoire, issus de l'impôt sur les huiles minérales. Ils sont définis dans la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (RS 725.116.2). L'objectif de cette disposition est notamment de soutenir la desserte des régions périphériques. Par contre, il n'est pas possible de commander le trafic de marchandises sur l'ensemble du territoire.

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

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

Art. 51 Délits

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

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

Art. 51a Poursuite d'office

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

2.3.3.19 Loi sur les installations à câbles (LICa)

Suite à une modification de la LCdF (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, pour le financement de l'infrastructure ainsi que pour le service indépendant d'enquête en cas d'accident. D'autres modifications sont dues à la loi sur le contrôle de la sécurité (art. 3, 6, 17, 22, 26 et 27).

2.3.3.20 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 LTV, les art. 5, 6 et 8 sont abrogés.

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 LCdF sont applicables par analogie (art. 18, al. 2).

2.3.3.21 Loi sur la navigation intérieure (LNI)

Les dispositions figurant dans la LCdF, 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 LTV, 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 LCdF s'appliquent par analogie en cas d'incapacité au service (art. 41, al. 3).

D'autres compléments et modifications sont dus à la loi sur le contrôle de la sécurité (art. 7a, 8, 11, 12 et 14).

2.3.3.22 Loi sur la durée du travail (LDT)

Généralités

Les prescriptions sur la durée du travail ne feront l'objet ni d'une libéralisation ni d'un durcissement. Etant donné l'ouverture du marché dans le domaine ferroviaire, la libéralisation ne s'impose pas, car le risque de répercussions négatives sur la sécurité et le danger de dumping social est considéré comme trop élevé. Aucune modification ne sera effectuée quant au fond. La loi en question sera simplement adaptée pour tenir compte des conséquences de la réforme des chemins de fer 1.

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.

Explications des diverses modifications

Art. 1 Entreprises

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer 1, La Poste Suisse et les CFF 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 La Poste et les CFF 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 régle du transport des voyageurs entraînent l'assujettissement à la LDT de l'entreprise qui effectue les courses.

L'al. 1^{bis} tient compte du fait que la réforme des chemins de fer 1 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 1, ou qu'elles circulent sur le réseau uniquement sur la base d'un accord de partenariat avec le gestionnaire 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

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

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

Art. 4, al. 1 Durée du travail

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

Art. 11 Conducteurs de véhicules

Comme avec la modification précédente de l'art. 2, il s'agit uniquement d'englober toutes les courses du trafic concessionnaire et non seulement celles du service public de ligne, et d'appliquer la réglementation de l'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 du 20 mars 1998 de la loi 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 subordonner ces activités à une autorisation spéciale.

2.3.3.23 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 aussi La Poste et les CFF (art. 5). Mais cela ne signifie absolument pas que les transports publics doivent se retirer du marketing touristique. On se contente simplement d'établir l'égalité des droits entre les CFF et les autres ETC.

2.3.3.24 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 les entreprises de La Poste et des CFF en collaboration avec les autres entreprises de transport concessionnaires peuvent chacune gérer son propre organisme d'autorégulation.

3 Conséquences

3.1 Sur la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Les conséquences résultant du nouveau financement du matériel roulant ne peuvent être chiffrées que difficilement à l'heure actuelle, mais elles apparaîtront progressivement lors de l'achat des nouveaux véhicules. Des déclarations plus précises seront faites à ce sujet dans le message sur le crédit d'engagement concernant la garantie financière pour le financement des moyens d'exploitation.

Le nouveau régime de la police des chemins de fer ne conduit pas directement à des dépenses supplémentaires ni 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.

3.1.2 Conséquences sur le personnel

La Confédération subira des coûts supplémentaires pour effectuer les comparaisons des indices financiers. Ces surcharges seront cependant compensées par l'introduction de la procédure de commande biennale. De plus, vu la garantie de la Confédération pour le financement du matériel roulant et la possibilité de conclure des

conventions sur les objectifs avec les entreprises de transport concessionnaires, il faut s'attendre à du travail supplémentaire. Dans le cadre de la RévTP, on compte donc avec des besoins de personnel équivalant à deux postes à temps complet.

3.1.3 Sur la neutralité budgétaire

Pour les conséquences sur la neutralité budgétaire, voir le ch. 3.1.1.

3.2 Sur les cantons et les communes

3.2.1 Conséquences financières

La charge individuelle des cantons au titre du financement du matériel roulant sera allégée, étant donné qu'ils ne devront plus fournir des aides financières pour l'acquisition des véhicules. Cet allègement sera toutefois compensé par une charge qui se présentera sous forme de frais financiers relevant de l'indemnité pour les transports. En ce qui concerne la police des chemins de fer, nous renvoyons au ch. 3.1.1.

3.2.2 Conséquences sur le personnel

L'extension de la période de commande à deux ans déchargera les cantons sur le plan administratif.

3.2.3 Autres conséquences

Du point de vue de l'organisation, les cantons (de même que la Confédération) bénéficieront d'un certain allègement (cf. ch. 3.2.2).

3.3 Conséquences sur l'économie nationale

3.3.1 Conséquences sur l'ensemble de l'économie

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. Les améliorations de l'efficacité permettront, en outre, d'obtenir un meilleur rapport coûts – utilité pour l'emploi des fonds publics, ce qui répond à la nécessité de consolider les finances publiques.

3.3.2 Conséquences sur divers groupes sociaux

Le projet touche surtout les entreprises de transports publics. Dans l'ensemble, les mesures permettront une plus grande concurrence dans les transports publics, sans que les entreprises existantes soient livrées quasiment sans protection aux forces du marché libre.

Avantages pour les citoyens

La réforme touche non seulement les entreprises de transport, mais aussi les citoyens. Ils profiteront vraisemblablement des améliorations de l'offre et d'une meilleure qualité, à condition que les pouvoirs publics soient disposés à maintenir les indemnités fournies jusqu'ici. Les citoyens profiteront aussi de la police des chemins de fer. Toutefois, ces avantages ne se matérialiseront que si les pouvoirs publics sont prêts à maintenir le volume actuel des indemnités.

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.

3.3.3 Aspects de l'application

La plupart des dispositions du présent projet s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre telle qu'elle a été pratiquée jusqu'ici.

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 une influence positive indirecte sur l'environnement et assurer ainsi le développement durable des transports.

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

En même temps que la RévTP, l'Office fédéral du développement territorial et l'Office fédéral des transports élaborent en commun la partie programmatique du plan sectoriel des transports publics. Le 26 avril 2006, nous avons adopté cette partie et chargé le DETEC de la mettre en œuvre. Il s'agit d'un instrument de planification de la Confédération qui fixe pour la première fois des objectifs, des principes et des priorités contraignants à propos du développement coordonné et durable des infrastructures routières, ferroviaires, aériennes, fluviales et lacustres.

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.

La réforme ne changera rien à l'offre de transport elle-même. Elle n'entraînera donc pas de répercussions sur des régions ou l'espace rural.

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 se compose d'éléments du message sur la réforme des chemins de fer 2 du 23 février 2005, annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1051 1082).

4.1 Rapport avec la révision des lois liées à la RPT

Le 6 octobre 2006, les Chambres fédérales ont adopté la refonte de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT). La RévTP tient compte du fait que la responsabilité du financement du trafic régional y a été modifiée. Les articles concernant la répartition du financement entre la Confédération et les cantons ont été adaptés en conséquence dans la LTV et dans l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR)¹³: Le trafic régional de voyageurs reste une tâche commune à la Confédération et aux cantons. Cependant, la part fédérale moyenne est réduite à 50 %.

La RPT ne touche pas directement le domaine de l'infrastructure du trafic régional et des chemins de fer privés. Certes, ce domaine est déjà mentionné séparément dans les comptes depuis la réforme des chemins de fer, mais il reste financé de la même façon que le TRV (art. 49 LCdF). La RPT touche donc le financement de l'infrastructure, même si l'infrastructure nationale et les réglementations particulières (traité avec le canton des Grisons) sont exclues. L'art. 49 LCdF est donc aussi adapté en fonction de la RPT, la part fédérale moyenne étant temporairement fixée à 55 %. Si, contre toute attente, la RPT devait entrer en vigueur après la RévTP, la participation de la Confédération à l'offre de trafic commandée et au financement de l'infrastructure sera maintenue selon les règles valables actuellement. Dès 2007, avec l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC), ces deux domaines (transports et infrastructure) seront séparés l'un de l'autre même dans le budget de la Confédération. La révision de l'art. 57, LCdF tient compte de cette modification.

¹³ RS 742.101.2

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les modifications proposées correspondent toutes au cadre fixé par les art. 81, 87 et 92 de la Constitution fédérale. 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, il y a lieu de relever ce qui suit:

Selon l'art. 178, al. 3, 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 sécuritaires 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 une organisation privée 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 renforcer la concurrence dans les transports publics.

5.3 Forme de l'acte normatif

Il est obligatoire de promulguer les dispositions de législation importantes sous forme de loi fédérale (art. 163 al. 1 Cst.). Quant au contenu de ces dispositions, il est décrit de manière non limitative dans l'article 164 alinéa 1 lettres a-g Cst. Un tel contenu est régi par le projet de loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport. Comme cette loi fédérale est soumise au référendum facultatif (art. 141 al. 1 let. a Cst.), il est assuré que le principe de la codécision, garant de la démocratie directe, est respecté dans cet important domaine.

Le projet de loi fédérale sur la réforme des chemins de fer 2 (révision des actes normatifs sur les transports publics) est un acte modificateur soumis au référendum. Il réunit sous un titre générique les actes législatifs de même degré touchant divers secteurs. Comme il existe un lien étroit entre les projets de refonte de la LTV et d'une nouvelle loi fédérale sur l'admission des entreprises de transport par route

ainsi qu'entre les adaptations précitées des diverses lois fédérales, la réforme des chemins de fer 2 ne peut déployer tous ses effets que si toutes ces modifications sont effectuées intégralement et simultanément. Il est donc opportun et nécessaire de réunir tous les textes sous un même titre.

5.4 Assujettissement au frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, Cst., les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qui occasionnent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs doivent être approuvés par la majorité des membres de chacun des deux Conseils.

Le projet lui-même ne crée pas de nouvelles obligations financières pour la Confédération. Le transport régional des voyageurs continuera d'être doté des fonds nécessaires sur la base des budgets annuels et des plafonds de dépenses spéciaux seront présentés au Parlement pour financer l'infrastructure. Le projet n'est donc pas soumis au frein des dépenses.

5.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions

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

Contenu de la concession d'infrastructure des CFF

La concession des CFF pour la construction et l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire porte le numéro 5000. Elle est valable jusqu'au 31 décembre 2020 (dispositions transitoires de la LCdF, al. 2). Elle comprend les lignes à voie normale suivantes (état au 1.1.2005):

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
Brigue – Frontière Suisse/Italie (– Iselle)	15000 V 16,7 Hz
St-Maurice – St-Gingolphe	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 – Berne	15000 V 16,7 Hz
Palézieux – Payerne – Morat – Chiètres – Lyss	15000 V 16,7 Hz
Busswil – 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 Mâche – Brügg BE	15000 V 16,7 Hz

Ligne	Système de courant
Berne – Zollikofen – Berthoud – Langenthal – Rothrist	15000 V 16,7 Hz
Berne – Thoune	15000 V 16,7 Hz
Liaison (Zollikofen/Grauholz –) Löchligut – Ostermundigen	15000 V 16,7 Hz
Gümligen – Langnau i.E. – Lucerne	15000 V 16,7 Hz
Berne Löchligut – Grauholz – Rothrist (NT)	15000 V 16,7 Hz
Rothrist – Aarburg-Oftringen – Olten	15000 V 16,7 Hz
Rothrist – Olten	15000 V 16,7 Hz
Liaison Rothrist (– Zofingue)	15000 V 16,7 Hz
Olten – Läufelfingen – Sissach	15000 V 16,7 Hz
Olten – Sissach – Liestal – Bâle CFF – Bâle St-Jean	15000 V 16,7 Hz
Bâle CFF – Bâle St-Jean	25000 V 50 Hz
Bâle CFF – / 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
Liaison (Hauenstein –) Olten (– Dulliken)	15000 V 16,7 Hz
Zofingen – Suhr – Lenzbourg	15000 V 16,7 Hz
Aarau – Suhr	15000 V 16,7 Hz
Rupperswil – Lenzbourg – Heitersberg – Killwangen-Spreitenbach	15000 V 16,7 Hz
Lenzburg – Beinwil a.S. – Hochdorf – Emmenbrücke (profil d'espace libre réduit Lenzbourg – Beinwil am See)	15000 V 16,7 Hz
Liaison Lenzbourg– Henschiken	15000 V 16,7 Hz
Brugg AG – Othmarsingen – Henschiken – 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 – Coblenze	15000 V 16,7 Hz
Killwangen-Spreitenbach – Zurich	15000 V 16,7 Hz
Wettingen – Regensdorf – Zurich Oerlikon	15000 V 16,7 Hz
Zurich et Zurich Altstetten – Zurich Oerlikon (Käferberg)	15000 V 16,7 Hz
Zurich Altstetten – Affoltern a.A. – Zoug	15000 V 16,7 Hz

Ligne	Système de courant
Zurich – Zurich Oerlikon – Glattbrugg – Bülach – Eglisau – Schaffhouse (sans lignes sur territoire allemand)	15000 V 16,7 Hz
Oberglatt – Niederweningen	15000 V 16,7 Hz
Zurich Oerlikon – Zurich Aéroport – Bassersdorf	15000 V 16,7 Hz
Zurich Oerlikon – Kloten – Bassersdorf	15000 V 16,7 Hz
Bassersdorf – Effretikon	15000 V 16,7 Hz
Zurich Oerlikon – Wallisellen – Effretikon – Winterthour	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
Winterthour – Bülach	15000 V 16,7 Hz
Winterthour – Neuhausen	15000 V 16,7 Hz
Winterthour – Etwilen	15000 V 16,7 Hz
Winterthour – Bauma – Rüti ZH	15000 V 16,7 Hz
Winterthour – Frauenfeld – Weinfelden – Romanshorn	15000 V 16,7 Hz
Liaison Amriswil – Egnach	15000 V 16,7 Hz
Romanshorn – Rorschach	15000 V 16,7 Hz
Winterthour – 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. Gall – 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 – Zoug – Arth-Goldau	15000 V 16,7 Hz
Zurich – Nidelbad – Thalwil/Baar (Zimmerberg)	15000 V 16,7 Hz

Ligne	Système de courant
Liaison Zurich Wiedikon – Zurich Altstetten	15000 V 16,7 Hz
Rotkreuz – Immensee – Arth-Goldau	15000 V 16,7 Hz
Immensee – Küssnacht am Rigi – Lucerne	15000 V 16,7 Hz
Lucerne – Rotkreuz – Zoug	15000 V 16,7 Hz
Arth-Goldau – Erstfeld – Göschenen – Airolo – Biasca – 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 triage avec accès	15000 V 16,7 Hz
– Bâle	
– Bienne	
– Buchs SG	
– Chiasso avec accès par Balerna	
– Lausanne Triage avec accès par Bussigny	
– Limmattal avec accès par Dietikon, Killwangen-Spreitenbach, Würenlos	
– Olten	
– Rotkreuz	