



23.024

Message concernant une modification de la loi sur les chemins de fer (Mise en œuvre du volet technique du 4^e paquet ferroviaire de l'UE)

du 22 février 2023

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (mise en œuvre du volet technique du 4^e paquet ferroviaire de l'UE), en vous proposant de l'adopter.

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

22 février 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Grâce à sa position centrale en Europe et à ses nombreuses lignes ferroviaires transfrontalières, notamment le corridor nord-sud, la Suisse joue un rôle important dans le transport ferroviaire international. Avec le volet technique du 4^e paquet ferroviaire européen, l'UE a pris de nouvelles mesures pour harmoniser les prescriptions et les procédures dans le secteur ferroviaire. La création de réglementations équivalentes en Suisse et la reprise de ce paquet dans l'accord sur les transports terrestres requièrent une modification de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF).

Contexte

Depuis 1999, la Suisse reprend les dispositions techniques pertinentes des trois paquets ferroviaires de l'UE dans le cadre de l'accord sur les transports terrestres conclu avec l'UE (ATT), afin d'assurer l'interopérabilité entre le réseau suisse à voie normale et le réseau ferroviaire européen, dans l'intérêt de toutes les parties prenantes telles que les entreprises ferroviaires, les détenteurs et fabricants de véhicules ainsi que les autorités. Depuis 2014, la Suisse peut participer au Railway Interoperability and Safety Committee (RISC, comité d'interopérabilité et de sécurité ferroviaire) et à divers groupes de travail de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ERA). Depuis lors, l'Office fédéral des transports (OFT) a en outre le même statut qu'une autorité d'un État membre de l'UE, ce qui simplifie notamment la coopération avec les autorités des États voisins. Entre juin 2019 et octobre 2020, les États membres de l'UE ont adapté leurs bases juridiques au volet technique du 4^e paquet ferroviaire de l'UE (4RP-TP). La révision de l'ordonnance du 23 novembre 1983 sur les chemins de fer (OCF) en 2019 et la décision 2/2019 du Comité mixte de l'ATT en décembre 2019 constituent pour la Suisse une première étape en vue de créer des réglementations équivalentes au 4RP-TP et de les reprendre dans l'ATT, ce qui a permis d'harmoniser d'importantes procédures d'homologation (autorisation de mise en circulation de véhicules, certificat de sécurité). Les requérants peuvent depuis lors soumettre leurs demandes concernant plusieurs pays, dont la Suisse, au guichet unique de l'ERA (OSS, one stop shop), ce qui simplifie les procédures et réduit la charge administrative ainsi que la durée et les coûts des procédures.

La Commission européenne (CE) a accepté le procédé par étapes à condition que la Suisse s'efforce de créer une réglementation équivalente au 4RP-TP et de la reprendre dans l'ATT dans un proche avenir. Après la première étape consistant à apporter des adaptations importantes à l'OCF, la deuxième étape vise à modifier la LCdF, comme le prévoit le présent projet. Les modifications prévues ont été abordées avec la CE lors de discussions informelles. Une prochaine étape consistera à modifier l'ATT à une date ultérieure, ce qui – avec l'adhésion de la Suisse à l'ERA – achèvera la mise en œuvre du 4RP-TP dans toutes les questions administratives en collaboration avec l'ERA. Toutefois, la CE n'est pas encore investie d'un mandat de négociation à cet effet. Depuis début 2020, elle fait dépendre ce mandat de l'avancement de la résolution de questions institutionnelles entre la Suisse et l'UE. Le présent projet

d'acte normatif en vue de la création de réglementations équivalentes au 4RP-TP et, partant, d'une future reprise de ce dernier dans l'ATT est néanmoins opportun.

Contenu du projet

Le Conseil fédéral est d'avis que le présent projet, grâce à la modification de la LCdF qu'il propose à titre de deuxième étape afin de créer des réglementations équivalentes au 4RP-TP, est la suite logique des efforts déployés ainsi que le meilleur moyen pour la Suisse de participer au réseau ferroviaire interopérable de l'Europe et de renforcer le secteur ferroviaire. Il crée les conditions pour que le secteur ferroviaire ait accès à des procédures d'autorisation simplifiées, permet d'harmoniser en commun les prescriptions relatives à l'interopérabilité technique et aux standards de sécurité, et forme pour la Suisse le socle de sa participation au développement des prescriptions prévues par l'UE dans le cadre de la transformation numérique du secteur ferroviaire. Après analyse, l'OFT conclut que les dispositions de la LCdF proposées sont élaborées de telle manière qu'elles ne font obstacle ni à une adaptation ultérieure de l'ATT en ce qui concerne la reprise complète du 4RP-TP ni à l'adhésion de la Suisse à l'ERA. L'adaptation de l'ATT ne fait pas partie du présent projet.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

1.1.1 Le quatrième paquet ferroviaire de l'UE

En mai 2016, l'Union européenne (UE) a adopté le quatrième paquet ferroviaire, qui comprend une série de mesures visant à rendre le transport ferroviaire dans l'UE plus attrayant, innovant et compétitif. Ce paquet se compose d'un «volet technique» (technical pillar of the 4th Railway Package, 4RP-TP), et d'un «volet marché» (partie politique). Ce dernier contient avant tout des règlements sur l'ouverture du marché et l'organisation de l'infrastructure ferroviaire. Il ne fait pas partie du présent projet et n'entre pas non plus dans le champ d'application de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (ATT)¹, car il concerne principalement le transport national, alors que l'ATT régit le transport transfrontalier.

Grâce au 4RP-TP, l'UE veut unifier et renforcer le secteur ferroviaire au niveau international. Les trois actes juridiques suivants constituent le volet technique du quatrième paquet ferroviaire: la directive (UE) 2016/798 sur la sécurité ferroviaire (directive sur la sécurité des chemins de fer)², la directive (UE) 2016/797 sur l'interopérabilité du système ferroviaire (directive sur l'interopérabilité)³ et le règlement (UE) 2016/796 sur l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ERA)⁴. L'accent est mis sur l'interopérabilité du système ferroviaire dans l'UE, la sécurité ferroviaire, l'extension des tâches de l'ERA et l'optimisation de la collaboration des autorités nationales de sécurité, entre elles et avec l'ERA, au développement des réglementations du système ferroviaire. Le volet technique prévoit une rationalisation de la multitude de réglementations nationales et vise à simplifier les procédures pour les fabricants et les entreprises ferroviaires. Les entreprises ne devraient plus avoir à soumettre des demandes multiples lorsqu'elles veulent proposer des services de transport transfrontaliers. Les nouvelles dispositions prévoient également des procédures d'homologation uniformes pour les véhicules ferroviaires en Europe. Les trois actes juridiques sont entrés en vigueur en juin 2016, après quoi la mise en œuvre des

¹ RS 0.740.72

² Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire (refonte), JO L 138 du 26.5.2016, p. 102; modifiée en dernier lieu par le règlement (UE) 2020/1530 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2020, JO L 352 du 22.10.2020, p. 1.

³ Directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (refonte), JO L 138 du 26.5.2016, p. 44; modifiée par la directive (UE) 2020/700 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020, JO L 165 du 27.5.2020, p. 27.

⁴ Règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004, JO L 138 du 26.5.2016, p. 1.

directives a commencé dans les États membres de l'UE et a pu s'achever en octobre 2020 après une prolongation du délai en raison de la pandémie de COVID-19.

Le réseau suisse à voie normale est étroitement entrelacé avec le réseau ferroviaire européen grâce à de nombreuses gares frontalières. Les axes de transit transalpin performants constituent une pièce maîtresse des corridors nord-sud européens. Les réglementations nationales spécifiques doivent être abrogées de manière contrôlée afin de supprimer les obstacles et de promouvoir ainsi le trafic transfrontalier. Les voyageurs devraient être encouragés à prendre le train grâce à des offres ferroviaires plus attractives, même transfrontalières. Dans le même temps, l'industrie devrait pouvoir bénéficier d'offres plus commerciales de transport de marchandises. Une meilleure offre ferroviaire devrait contribuer à réduire les émissions dues aux transports.

Le cadre légal suisse devrait être compatible avec celui de l'UE en termes d'exigences et de procédures techniques et opérationnelles pour le transport international et les infrastructures interopérables. Le secteur ferroviaire suisse devrait également profiter de l'harmonisation prévue à l'échelle européenne.

Le 4RP-TP renforce également l'ERA. La Suisse est très intéressée à prendre une part active aux innovations du système ferroviaire européen harmonisé. Les entreprises ferroviaires et le secteur ferroviaire suisses disposent d'un savoir spécialisé reconnu au niveau international et d'une grande expérience. La participation et les échanges au sein des programmes d'innovation et des comités d'experts de l'ERA avec d'autres autorités ferroviaires nationales garantissent une expertise durable. Ils contribuent également de manière significative à la protection des investissements dans le secteur ferroviaire suisse: la Suisse est pionnière dans l'utilisation de l'ETCS (*European Train Control System*), le système européen de contrôle des trains. Les améliorations techniques et les innovations prévues dans le cadre de la numérisation doivent permettre d'améliorer sensiblement les performances du secteur ferroviaire et, partant, sa compétitivité.

Les intérêts de la Suisse et ceux de l'UE coïncident très bien sur la question du futur rôle du transport ferroviaire.

1.1.2 Accord Suisse-UE sur les transports terrestres

L'ATT a entre autres permis à la Suisse de s'intégrer dans l'espace ferroviaire européen. Les deux parties contractantes ont convenu de rendre équivalent leur cadre légal. Afin de créer des réglementations équivalentes au 4RP-TP, il faut d'une part adapter la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)⁵ – qui fait l'objet du présent projet – et diverses ordonnances. D'autre part, pour que la Suisse participe complètement à l'ERA et y collabore, il faut adapter l'ATT. Depuis l'entrée en vigueur du 4RP-TP, l'ERA agit en tant que seule autorité européenne pour l'octroi des

⁵ RS 742.101

autorisations de véhicule et des certificats de sécurité pour le trafic ferroviaire transfrontalier. La Suisse poursuit deux objectifs en ce qui concerne l'ERA:

- a) Dans le cadre de la création de réglementations équivalentes au 4RP-TP en Suisse, il est prévu que les homologations de véhicules et les certificats de sécurité de l'ERA soient également valables en Suisse. En contrepartie, la participation de la Suisse aux groupes de travail et d'experts de l'ERA doit être garantie sur le plan institutionnel. Ces changements requièrent non seulement la révision de la LCdF et de l'ordonnance du 23 novembre 1983 sur les chemins de fer (OCF)⁶, mais aussi une modification de l'ATT (entre autres pour régler certaines compétences de l'ERA et de la Commission européenne [CE] par rapport à la Suisse).
- b) La Suisse souhaite en parallèle participer (comme un État membre de l'UE) à l'ERA (adhésion à l'ERA, y compris siège, éventuellement sans droit de vote, au conseil d'administration; contribution financière). Cela requiert également une révision de l'ATT.

Le 20 mai 2015, le Conseil fédéral a donné mandat au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de négocier ces adaptations de l'ATT. En raison du lien thématique étroit entre les deux questions de l'ERA, la Suisse a jusqu'ici suivi une approche par paquet, c'est-à-dire qu'il était prévu de présenter à l'Assemblée fédérale un dossier unique (adaptation de l'ATT et révision de la LCdF). Jusqu'à présent, l'UE a approuvé cette approche.

Les discussions sur l'adhésion à l'ERA sont à un stade avancé, et la CE est investie d'un mandat de négociation pour cette adaptation de l'ATT, mais pas encore pour l'adaptation de l'ATT au 4RP-TP, y compris les compétences de l'ERA et de la CE par rapport à la Suisse. En effet, depuis début 2020, elle fait dépendre ladite adaptation des progrès dans la résolution de questions institutionnelles entre la Suisse et l'UE. Depuis l'abandon des négociations concernant l'accord institutionnel, les discussions à ce sujet sont par conséquent suspendues au niveau technique.

Afin d'avoir néanmoins des spécifications techniques équivalentes en Suisse et de ne pas désavantager le secteur ferroviaire suisse, le 4RP-TP doit être mis en œuvre unilatéralement en Suisse dans la mesure du possible. Les dispositions proposées de la LCdF sont conçues de telle manière qu'elles ne font pas obstacle à une adaptation ultérieure de l'ATT. À l'inverse, elles ne doivent pas anticiper les résultats d'une éventuelle adaptation de l'ATT.

La décision n° 2/2019 du Comité des transports terrestres Communauté/Suisse (Comité mixte) sur les mesures transitoires pour maintenir une circulation ferroviaire fluide entre la Suisse et l'Union européenne⁷ a permis de convenir d'une solution provisoire avec l'UE comme première étape jusqu'à la création de réglementations équivalentes au 4RP-TP. La décision prévoit que la Suisse reconnaîtra les certificats de sécurité et les autorisations de véhicule de l'ERA et, sur cette base, délivrera un certificat ou un permis correspondant pour le territoire suisse, à condition que les règles techniques nationales de la Suisse soient respectées. Dans le cas contraire, si un cer-

⁶ RS 742.141.1

⁷ RS 0.740.726

tificat ou un agrément suisse existe déjà, l'ERA reconnaît l'évaluation des exigences de l'UE effectuée par l'OFT et délivre à son tour un certificat ou un agrément pour le territoire des États membres concernés par la demande. Pendant cette phase transitoire, l'OFT et l'ERA décident donc individuellement pour le territoire relevant de leur compétence respective. Par conséquent, les entreprises requérantes disposent de voies de droit au sein de l'UE (chambres de recours de l'ERA) contre les décisions de l'ERA et en Suisse (Tribunal administratif fédéral et, si nécessaire, Tribunal fédéral) contre les décisions de l'OFT. Elles peuvent soumettre leurs demandes concernant plusieurs pays, dont la Suisse, au guichet numérique unique (OSS) de l'ERA, ce qui simplifie les procédures et réduit la charge administrative. À cette fin, l'OFT a en outre conclu avec l'ERA une convention administrative, qui règle notamment les modalités d'accès au OSS. La décision n° 2/2019 était limitée jusqu'à la fin de 2020 et a été prolongée deux fois par les décisions n° 2/2020⁸ et 2/2021⁹, la dernière fois jusqu'à fin 2022. Les dispositions individuelles des directives sur la sécurité des chemins de fer et sur l'interopérabilité nécessaires à cette solution transitoire ont également été intégrées à l'annexe 1 de l'ATT par la décision n° 2/2019.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

La démarche adoptée afin de créer des réglementations équivalentes au 4RP-TP en Suisse en deux étapes et la situation concernant l'ATT décrite dans le contexte donnent lieu à différentes options d'action, qui sont présentées et évaluées ci-après:

Variante «Détachement de la Suisse des procédures et des harmonisations de l'UE»

Depuis plus de 20 ans, la Suisse a progressivement adopté dans le cadre de l'ATT les normes et procédures techniques de démonstration de la sécurité contenues dans les paquets ferroviaires 1, 2 et 3 de l'UE. Pour l'actuel 4RP-TP, la Suisse a achevé la première étape de mise en œuvre (décisions du Comité mixte 2/2019, 2/2020 et 2/2021).

Au lieu de mettre en œuvre les paquets ferroviaires de l'UE, la Suisse pourrait également appliquer les règles techniques de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires dans la teneur du Protocole de modification du 3 juin 1999 (COTIF)¹⁰ pour sécuriser le trafic ferroviaire transfrontalier. En ce qui concerne l'harmonisation des normes et procédures techniques, l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) utilise également les

⁸ Décision n° 2/2020 du Comité des transports terrestres Communauté/Suisse du 11 décembre 2020 modifiant l'annexe 1 de l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route et la décision n° 2/2019 du comité sur les mesures transitoires pour maintenir une circulation ferroviaire fluide entre la Suisse et l'Union européenne; RO 2021 14.

⁹ Décision n° 2/2021 du Comité des transports terrestres Communauté/Suisse du 17 décembre 2021 modifiant l'annexe 1 de l'accord ainsi que la décision n° 2/2019 du Comité sur les mesures provisoires pour maintenir une circulation ferroviaire fluide entre la Suisse et l'Union européenne; RO 2022 93.

¹⁰ RS 0.742.403.12

normes de l'UE. La Suisse pourrait donc également atteindre de cette manière l'objectif d'interopérabilité de son système à voie normale. Elle ne pourrait toutefois ainsi pas être intégrée dans les procédures d'autorisation de l'UE ni utiliser l'OSS de l'ERA pour des procédures d'homologation harmonisées. Elle n'aurait par ailleurs pas le droit de collaborer au développement des spécifications techniques et des procédures de vérification dans le contexte du 4RP-TP.

Cette variante affaiblirait le secteur ferroviaire suisse dans les domaines suivants:

Le transport transfrontalier fonctionne sur la base de règles et de procédures d'homologation harmonisées au niveau international. Une solution suisse indépendante entraverait l'interopérabilité. Les entreprises requérantes devraient soumettre les dossiers techniques pour la Suisse séparément, et il ne serait pas possible d'éviter les doubles contrôles en harmonisant l'examen des dossiers d'homologation pour plusieurs pays entre l'ERA et l'OFT. Les temps de traitement et les coûts des procédures augmenteraient.

En raison de sa petite taille, le marché intérieur suisse est relativement restreint et des solutions spécifiques suisses ne seraient pas intéressantes économiquement. Elles le seraient encore moins pour les développements futurs, dont la mise en œuvre est très coûteuse en raison de leur complexité croissante. Vu que l'industrie ferroviaire suisse exporte une grande partie de ses produits, il est indispensable de disposer de normes et de procédures d'essais harmonisées pour accéder au marché.

Variante «Mise en œuvre du volet technique du 4^e paquet ferroviaire de l'UE – maintien de la première étape»

La décision n° 2/2019 du Comité mixte et les adaptations de l'OCF ont permis à la Suisse de franchir rapidement une première étape de mise en œuvre. Cela signifie que les principales procédures d'homologation (autorisation de mise sur le marché des véhicules, certificat de sécurité) ont été harmonisées. La Suisse utilise l'OSS de l'ERA pour le traitement des procédures d'homologation, ce qui abrège actuellement le temps de traitement et réduit les coûts des procédures dans le cas d'homologations pour plusieurs pays. Avec cette première étape, la Suisse bénéficie déjà de certains avantages importants du 4RP-TP sans avoir réalisé l'équivalence complète de la réglementation avec celle de l'UE, pour laquelle, entre autres, la LCdF et l'ATT devraient être adaptés (cf. ch. 1.1.2).

La CE a accepté ce procédé par étapes à condition que la Suisse s'efforce de créer des réglementations équivalentes au 4RP-TP et de les reprendre dans l'ATT dans un avenir proche. Ainsi, cette première étape a le statut d'une solution temporaire (actuellement jusqu'à fin 2022), qui ne durera que si la Suisse poursuit la mise en œuvre de la deuxième étape vers une équivalence complète. L'ouverture de négociations avec la CE pour maintenir la première étape du 4RP-TP pour la Suisse sans perspective de deuxième étape a donc été rejetée. Les avantages acquis jusqu'à présent lors de la première étape pourraient être perdus dans le processus et la Suisse pourrait être forcée à opter pour la première variante «Détachement de la Suisse des procédures et des harmonisations de l'UE».

Variante «Mise en œuvre du volet technique du 4^e paquet ferroviaire de l'UE dans sa deuxième étape»

La création de réglementations équivalentes au 4RP-TP en Suisse et le développement des caractéristiques d'interopérabilité des chemins de fer à voie normale contribuent de manière significative à l'encouragement de la performance des chemins de fer.

Lorsque les décisions de l'ERA sont aussi reconnues pour les tronçons suisses à voie normale, il est garanti que l'OFT est impliqué en tant qu'autorité nationale dans le processus d'évaluation et de décision. À l'instar des États membres de l'UE, la Suisse pourra également élaborer à l'avenir des règles techniques nationales ciblées (RTNN, cas particuliers), ce qui forme un socle important pour une conception sûre et économique de notre exploitation ferroviaire. En outre, l'OFT continuera à assurer la surveillance de l'exploitation des chemins de fer à voie normale. La Suisse poursuit ses efforts pour devenir membre à part entière de l'ERA, ce qui lui permettra de participer à l'avenir au développement des normes d'interopérabilité. En tant qu'experts invités, les spécialistes suisses pourront continuer à jouer un rôle dans les organes de l'ERA, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Ainsi, la possibilité d'influencer la conception de la future norme d'interopérabilité peut être bien évaluée. L'adhésion souhaitée à l'ERA garantira contractuellement la participation aux groupes de travail et permettra également à la Suisse de siéger au sein des organes directeurs. Dans cette optique, les deux sous-variantes suivantes ont été examinées:

– **Sous-variante «Adaptation simultanée des réglementations suisses et de l'ATT»**

Pour la création de réglementations équivalentes au 4RP-TP et la reprise complète, il est nécessaire d'adapter aussi bien la LCdF et ses ordonnances d'exécution que l'ATT.

La procédure la plus efficace et la plus avantageuse consisterait à traiter conjointement les modifications du droit national et de l'ATT. L'ensemble du paquet serait traité dans un seul projet de loi à l'Assemblée fédérale. La CE n'est toutefois pas investie d'un mandat suffisant pour ces négociations; il ne faut pas non plus s'attendre à un tel mandat à court terme. C'est pourquoi cette sous-variante a été rejetée.

– **Sous-variante «Adaptation autonome des réglementations suisses»**

La Suisse peut adapter de manière autonome son cadre réglementaire en la matière à la norme de l'UE découlant du 4RP-TP.

Le fait que la Suisse applique des réglementations aussi équivalentes que possible – à l'instar des États membres de l'UE – est important pour le transport transfrontalier d'une part, et d'autre part, cela favorise l'utilisation en Suisse des futures innovations issues des programmes de l'UE qui démarrent. Une révision correspondante de la LCdF et des dispositions d'exécution est entièrement opérationnelle et applicable sans restriction en Suisse, même sans l'adaptation simultanée de l'ATT. Ainsi, la révision prévue de la loi et des ordonnances peut être mise en œuvre indépendamment de l'adaptation de l'ATT. Du point de vue du calendrier, le lancement prompt d'une révision

indépendante a également un effet positif sur la mise en œuvre complète de la deuxième étape (avec adaptation de l'ATT), qui reste l'objectif visé; la loi révisée sera mise en vigueur le plus tôt possible. En ce qui concerne l'UE, la poursuite rapide de la révision de la LCdF signale clairement la volonté de créer des réglementions équivalentes au 4RP-TP et de reprendre complètement le 4RP-TP dans l'ATT afin de stabiliser et d'accroître les avantages pour le secteur ferroviaire réalisés dans la première étape de mise en œuvre.

Conclusion

La sous-variante consistant à adapter de manière autonome et immédiate la réglementation suisse en vue de la reprise dans l'ATT et de la création d'un droit équivalent au 4RP-TP en tant que 2^e étape constitue une approche optimale, raison pour laquelle elle est proposée dans le présent projet.

1.3 Relation avec le programme de la législature et la planification financière ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet de loi est annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹¹. Le projet de loi n'a aucune incidence sur la planification financière de la Confédération. Il n'y a pas d'interface avec les stratégies du Conseil fédéral.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Aucune motion ni aucun postulat relatifs au domaine concerné par le présent message n'ont été déposés.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

La consultation s'est déroulée entre le 17 décembre 2021 et le 31 mars 2022. Au total, 50 prises de position ont été transmises par 179 destinataires, dont environ la moitié par les cantons¹².

Ceux-ci ont approuvé le projet dans une large mesure, voire sans réserve. Pour les autres prises de position, l'approbation a également prévalu. Le projet est donc largement approuvé. Seules l'Union démocratique du centre (UDC) et Inclusion Handicap, l'association faitière des organisations de personnes handicapées, ont émis des réserves importantes. Il n'y a pas de rejet total du projet.

¹¹ FF 2020 1709, ici 1823

¹² Le rapport de résultats peut être consulté à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2021 > DETEC.

Dans le cadre de la consultation, des avant-projets au niveau de l'ordonnance ont également été fournis, par souci d'exhaustivité et pour faciliter la compréhension d'une éventuelle mise en œuvre.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Les modifications proposées s'appuient largement sur les fondements juridiques du 4RP-TP, à savoir les directives (UE) 2016/797 et 2016/798, dans la mesure où leur mise en œuvre ne nécessite pas une adaptation de l'ATT. Elles sont conçues de manière que l'adaptation de l'ATT nécessaire à la mise en œuvre complète du 4RP-TP puisse se faire ultérieurement sans nouvelle révision de la LCdF. La présente révision de la LCdF a pour but de mettre en œuvre le 4RP-TP afin d'obtenir une situation juridique équivalente en Suisse et dans l'UE (conformément à l'art. 52, par. 6, ATT, dès que les actes juridiques correspondants de l'UE seront intégrés à l'annexe 1). Pour de plus amples explications, voir les ch. 4.1 et 7.1.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

En principe, le réseau suisse à voie normale fait partie du réseau ferroviaire européen interopérable. Les véhicules ferroviaires suisses à voie normale sont interopérables et conformes aux spécifications techniques d'interopérabilité (STI) européennes en termes de spécification et de démonstration de la sécurité.

La CE poursuit, à l'aide des STI, l'uniformisation européenne des normes ferroviaires techniques et opérationnelles pour la voie normale et la vérification systématique dans le but de réduire autant que possible les réglementations nationales. Ces STI s'appliquent également en Suisse. La Suisse peut définir des règles techniques nationales pour son réseau ferroviaire à voie normale sur la base des décisions 2/2019 et 2/2020 et les notifier à l'UE (RTNN, cas particuliers).

La création dans le droit suisse de réglementations nationales équivalentes à de nouvelles réglementations de l'UE relatives au secteur ferroviaire se poursuivra. Afin de garantir cela, la procédure suisse de modification des réglementations technico-opérationnelles sera optimisée: l'OFT sera désormais chargé d'édicter les dispositions d'exécution du 15 décembre 1983 de l'ordonnance sur les chemins de fer (DE-OCF)¹³ ainsi que les règles techniques nationales (RTNN, cas particuliers) et de reprendre les STI modifiées. Ce faisant, il associera le secteur ferroviaire à l'évaluation des adaptations.

Les conditions juridiques préalables seront créées afin que les autorisations accordées par l'ERA puissent aussi être utilisées pour l'exploitation du réseau suisse à voie normale. Cela requiert une décision du Conseil fédéral et une modification de l'ATT.

¹³ RS 742.141.11

Il serait ainsi possible de participer à l'espace ferroviaire unique européen (*Single European Railway Area*, SERA), dans lequel les entreprises de transport ferroviaire n'ont besoin que d'une seule autorisation d'exploiter, valable également en Suisse.

Le Conseil fédéral ne prendra une décision dans ce sens que si les principaux acquis du système ferroviaire suisse sont préservés, comme par exemple la garantie d'un accès autonome.

La possibilité de transférer des compétences à l'ERA concerne, d'une part, des autorisations de véhicule pour les entreprises requérantes et, d'autre part, des certificats de sécurité pour les entreprises de transport ferroviaire. Dans le cadre du processus de l'ERA, l'OFT vérifie si les réglementations nationales applicables sont respectées. Comme auparavant, il peut examiner indépendamment les demandes d'agrément à portée exclusivement suisse et rendre des décisions à cet égard. La compétence de l'ERA pour les autorisations concernant la Suisse devrait être réglementée séparément en temps voulu dans l'ATT; comme déjà mentionné, la CE n'est actuellement pas investie du mandat de négociation nécessaire (cf. ch. 1.1.2).

La répartition actuelle des lignes suisses à voie normale en un réseau interopérable principal et complémentaire sera maintenue, tout comme leur attribution aux deux catégories. Pour le réseau principal, la Suisse applique des réglementations équivalentes à celles de la directive (UE) 2016/797. Pour le réseau complémentaire, l'OFT demeure responsable de l'étendue des normes d'interopérabilité à respecter.

Le projet de loi crée également les conditions juridiques pour l'examen des projets d'infrastructure ERTMS (ERTMS = *European Rail Traffic Management System*) par l'ERA. Les principes génériques d'ingénierie en matière d'ETCS que les CFF élaboreront dans le cadre de leurs tâches systémiques sur mandat de l'OFT (art. 37 LCdF) devraient pouvoir être soumis à l'ERA pour évaluation à cette fin. La responsabilité de l'ERA doit également être réglementée séparément en temps voulu dans l'ATT (cf. ch. 1.1.2).

La Suisse collectera de manière uniforme, en coordination avec l'ERA, les données pertinentes sur l'exploitation ferroviaire à voie normale et les mettra à la disposition des organismes autorisés. La disponibilité et l'utilisation uniformes des données constituent l'élément central d'un traitement efficace et sûr et du développement de l'exploitation ferroviaire.

4.2 Adéquation des moyens requis

La compétitivité du secteur ferroviaire, tant pour le transport de voyageurs que de marchandises, doit s'accroître. Les innovations techniques dans le cadre de la transformation numérique, entre autres, en sont un élément essentiel. Une coopération étroite avec les programmes européens de développement pour l'encouragement du transport ferroviaire est la mesure de mise en œuvre la plus efficace à cet égard: le regroupement des ressources de savoir-faire pour continuer à développer des spécifications de l'industrie ferroviaire, l'application de normes uniformes harmonisées au niveau international ainsi que la réduction coordonnée des réglementations nationales aident le secteur ferroviaire à accroître sa part de marché.

4.3 Mise en œuvre

Le projet de loi contient les adaptations nécessaires de la LCdF. Après l'adoption de la loi, le Conseil fédéral doit préciser ces adaptations au niveau des ordonnances. Les projets de modifications correspondantes de l'OCF, de l'ordonnance du 17 décembre 2014 sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (OEIT)¹⁴ et de l'ordonnance du 25 mai 2016 sur le transport de marchandises (OTM)¹⁵ ainsi que les explications relatives à leurs modifications sont disponibles sur le site Web de l'OFT¹⁶.

5 Commentaire des dispositions

5.1 Loi sur les chemins de fer (LCdF)

Art. 4 Système de gestion de la sécurité

Al. 1: l'exigence d'un système de gestion de la sécurité est formulée ici en termes généraux pour toutes les entreprises ferroviaires (gestionnaires d'infrastructure et entreprises de transport ferroviaire). L'exploitation comprend également la maintenance.

Al. 2: l'adéquation de chaque système de gestion de la sécurité ne concerne naturellement que la sphère d'influence et de responsabilité de l'entreprise de transport ferroviaire ou du gestionnaire d'infrastructure.

Art. 4a Lignes en zone frontalière et tronçons limitrophes

En ce qui concerne les autorisations de sécurité, le principe de territorialité s'applique en règle générale, c'est pourquoi l'OFT ne fait ici usage de son pouvoir d'appréciation que dans des cas exceptionnels.

Art. 8a Octroi et renouvellement de l'agrément de sécurité

Les al. 1 et 2 ne contiennent que des adaptations rédactionnelles. L'al. 3 permet la conclusion d'accords de coopération tels que prévus à l'art. 12, par. 5, de la directive (UE) 2016/798.

Art. 8c, al. 1, 2^e phrase, et 2

La reformulation de la deuxième phrase de l'al. 1 tient compte des possibilités d'exemption prévues à l'art. 2, par. 2, let. c, et 3, let. b, de la directive (UE) 2016/798.

¹⁴ RS 742.161

¹⁵ RS 742.411

¹⁶ www.bav.admin.ch/bav/fr/home/modes-de-transport/chemin-de-fer/informations-specialisees/interoperabilite%20%204e-paquet-ferroviaire-de-l-UE-volet-technique%20.html

L'abrogation de l'al. 2 n'occasionne aucune modification de fond. L'al. 2 a été ajouté en 2013 afin de préciser que les entreprises concernées doivent également être en possession de certificats de sécurité pour le transport sur leurs propres lignes. Cette exigence découle toutefois déjà de l'al. 1.

Art. 8e Octroi et renouvellement du certificat de sécurité

L'al. 3 permet au Conseil fédéral de convenir avec la CE que les certificats de sécurité délivrés par l'ERA peuvent également être valables en Suisse. Un tel accord est non seulement dans l'intérêt du secteur ferroviaire et de la Suisse, mais aussi et surtout dans l'intérêt de l'UE, car il correspond au principe du SERA basé sur un seul certificat de sécurité valable dans toute l'Europe.

Art. 14a Obligation de collaborer

Al. 1: l'OFT a droit à l'information et à la remise de tous les documents non seulement lors d'accidents et d'incidents graves, mais de manière générale dans le cadre de l'exercice de ses tâches légales. Cela s'applique non seulement aux entreprises ferroviaires mais aussi aux organismes chargés de la maintenance des véhicules.

Al. 2: cette disposition concerne les certificats de sécurité délivrés par l'ERA, pour autant qu'un accord au sens de l'art. 8e, al. 3, ait été conclu.

Art. 15 Déclaration et enquête sur les accidents et les incidents graves

Al. 1: les accidents et les incidents graves doivent être déclarés immédiatement au Service suisse d'enquête de sécurité (SESE) et dans les 30 jours à l'OFT.

Al. 4: les personnes auxquelles le droit ferroviaire attribue une responsabilité correspondante (comme les détenteurs de wagons, les fabricants, les entreprises de maintenance, les organismes d'évaluation de la conformité) peuvent notamment contribuer à l'élucidation de l'accident ou de l'incident grave.

Art. 15a, al. 3, 1^{re} phrase, 3^{bis} et 3^{ter}

Al. 3, 1^{re} phrase: la disposition fait désormais la distinction entre la commission d'enquête et son secrétariat (bureau d'enquête).

Al. 3^{bis}: cette disposition crée une base juridique permettant de pérenniser la pratique en usage lors de la collaboration aux enquêtes à l'étranger, laquelle présuppose soit une base juridique dans le droit international public, soit des bases juridiques suffisantes dans le pays hôte et dans le pays participant. La présente disposition réalise cette condition. Il s'agit en particulier de collaboration au sens des art. 22, par. 5, et 23, par. 1, de la directive (UE) 2016/798, mais il peut aussi s'agir par exemple de la collaboration à une enquête sur un accident de chemin de fer à crémaillère.

Al. 3^{ter}: cette disposition permet au service d'enquête de participer, sur demande de services d'enquête étrangers, à des procédures d'enquête conformément à l'art. 23 de la directive (UE) 2016/798.

Art. 16, al. 1bis

En ce qui concerne les données sensibles, il s'agit régulièrement de données relatives à la santé et d'extraits de casier judiciaire.

Art. 16a Traitement des données par les gestionnaires d'infrastructure

Cet article s'applique non seulement aux gestionnaires d'infrastructure titulaires d'une concession d'infrastructure selon la LCdF, mais aussi à ceux qui sont autorisés à exploiter l'infrastructure sur la base d'une convention internationale.

En ce qui concerne les données sensibles visées à l'al. 2, il s'agit régulièrement de données relatives à la santé et d'extraits de casier judiciaire, que l'OFT traite aussi systématiquement conformément à l'art. 16. Les autres données sensibles ne sont traitées par les gestionnaires d'infrastructure (ainsi que par l'OFT) que si elles leur sont transmises.

Le traitement des données par des entreprises ferroviaires qui transportent des voyageurs est régi par la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs¹⁷. Les dispositions de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹⁸ pour les personnes privées s'appliquent au traitement des données des entreprises de transport de marchandises.

Art. 17a, al. 1 et 6

Al. 1: cette disposition permet aux véhicules immatriculés en Suisse d'être inscrits dans un registre européen.

Al. 6: si le Conseil fédéral accepte la participation aux registres de véhicules de l'UE, les détenteurs ou les titulaires de l'homologation de série concernés sont tenus d'y enregistrer leurs véhicules. Un tel accord est non seulement dans l'intérêt du secteur ferroviaire et de la Suisse, mais aussi et surtout dans l'intérêt de l'UE, car il correspond au principe du SERA, basé sur un seul registre européen de véhicules (*European Vehicle Register*).

Art. 17c Évaluation des aspects déterminants pour la sécurité

Al. 1: il est précisé que l'OFT agit en fonction des risques non seulement dans les procédures d'autorisation, mais aussi dans la surveillance de la construction et de l'exploitation.

Al. 3: cette disposition définit avec quels services et personnes il est possible d'échanger des données. Un échange est nécessaire et proportionné au sens de l'art. 6, al. 2, LPD, dans la mesure où les déficits de sécurité identifiés ne peuvent être combattus efficacement que si les autres parties concernées en ont connaissance et peuvent prendre les mesures nécessaires.

¹⁷ RS 745.1

¹⁸ RS 235.1

Art. 18ybis Dossier de sécurité

La disposition prescrit de manière générale l'obligation d'apporter la preuve de la sécurité pour les installations et les véhicules ferroviaires. Cette exigence existe indépendamment du fait qu'une approbation des plans ou une autorisation d'exploiter soit nécessaire.

Art. 18w Autorisation d'exploiter pour installations ferroviaires

Al. 1: cette disposition concerne les installations ferroviaires et correspond dans son contenu à l'actuel art. 8, al. 1, let. a, OCF. Contrairement à la réglementation applicable dans le domaine de l'interopérabilité (cf. art. 23c LCdF), une autorisation d'exploiter n'est pas nécessaire pour chaque nouvelle installation ferroviaire.

Al. 2: les ouvrages et installations nouveaux, réaménagés et renouvelés ne requièrent une autorisation d'exploiter que si l'OFT l'exige, à moins qu'il ne s'agisse d'une modification importante au sens de l'al. 1. Le terme de réaménagement remplace celui d'équipement (adaptation à la terminologie de l'UE).

Art. 18wbis Autorisation d'exploiter pour véhicules

L'al. 1 concerne les véhicules ferroviaires et son contenu correspond à l'actuel art. 8, al. 1, let. b, OCF. Il précise désormais au niveau de la loi qu'une autorisation d'exploiter est requise non seulement après des modifications importantes, mais naturellement aussi pour les nouveaux véhicules.

Art. 23c Autorisation d'exploiter pour installations ferroviaires

Al. 1: le fait que les nouvelles installations ferroviaires ainsi que celles qui ont subi des modifications importantes requièrent une autorisation d'exploiter correspond à la situation juridique actuelle (art. 23c LCdF et 15d, al. 1, OCF). Les nouveaux ouvrages et installations sont ceux qui sont construits sur de nouvelles lignes, c'est-à-dire sur des lignes qui ne font pas partie du système ferroviaire préexistant, ainsi que les installations situées dans de nouveaux endroits (par ex. les sous-stations du courant de traction, les postes d'enclenchement et les centres de gestion du trafic).

Al. 2: l'OFT décide désormais si une autorisation d'exploiter est nécessaire pour les réaménagements qui ne constituent pas des changements significatifs (auparavant, une autorisation d'exploiter était toujours nécessaire selon l'art. 23d, al. 2). Si le renouvellement ou le réaménagement constitue une modification importante, une autorisation d'exploiter est requise conformément à l'al. 1.

Les al. 3 à 5 correspondent à l'actuel art. 23c, al. 2 à 4.

Art. 23cbis Mise sur le marché de véhicules

Contrairement à la mise sur le marché de véhicules, celle de véhicules sur l'infrastructure ferroviaire nécessite une autorisation correspondante.

Al. 1: l'ERA peut devenir responsable des licences valables pour plusieurs pays si le Conseil fédéral le décide (cf. al. 6).

Ce qui constitue une modification essentielle découle, pour les véhicules interopérables, de l'art. 21, par. 12, de la directive (UE) 2016/797 (cf. art. 15*d*, al. 2, OCF).

Les al. 2 à 4 correspondent *mutatis mutandis* à l'actuel art. 23*c*, al. 2 à 4.

Al. 5: si le Conseil fédéral fait usage de la possibilité de reconnaître les autorisations d'exploiter de l'ERA, il sera possible de participer au SERA, pour lequel les entreprises de transport ferroviaire n'ont besoin que d'une seule autorisation d'exploiter. La reconnaissance des autorisations d'exploiter et des homologations de série des États étrangers reste pertinente pour les États non membres de l'UE.

Al. 6: la conclusion d'une convention de collaboration entre l'OFT et l'ERA requiert une décision du Conseil fédéral pour reconnaître les autorisations d'exploiter étrangères.

Al. 7: l'extension d'une autorisation d'exploiter qui n'est valable que dans un pays à des itinéraires proches de la frontière dans un pays voisin (conformément à l'art. 21, par. 8, de la directive (UE) 2016/797) requiert une convention correspondante entre les autorités nationales de sécurité. L'OFT est habilité à conclure ces conventions.

Art. 23d Réaménagement et renouvellement de sous-systèmes

L'article concerne à la fois les sous-systèmes embarqués et les sous-systèmes au sol.

Al. 1: le terme «réaménagement» remplace le terme «équipement» utilisé jusqu'à présent (adaptation à la terminologie de l'art. 2, ch. 14, de la directive (UE) 2016/797).

Al. 2: le terme «renouvellement» revêt la signification selon l'art. 2, ch. 15, de la directive (UE) 2016/797. Les travaux de remplacement importants peuvent également impliquer des modifications des pièces remplacées.

Art. 23e Modifications

Al. 1: la disposition clarifie quelles exigences matérielles s'appliquent aux modifications (y c. les renouvellements et les réaménagements). Toute dérogation à ces exigences sans autorisation de l'OFT est interdite.

Al. 2: la disposition précise qu'un remplacement d'éléments de construction dans le cadre de travaux de maintenance est non seulement autorisé dans les conditions de l'al. 1, mais qu'un remplacement à l'identique est également possible.

Al. 3: le dossier de sécurité doit être mis à jour chaque fois que des modifications de l'objet de l'autorisation ou du cadre légal applicable le justifient.

Art. 23e^{bis} Libre circulation de sous-systèmes mobiles

La disposition reprend la teneur de la réglementation de l'actuel art. 23*h* pour les sous-systèmes mobiles. En outre, une déclaration «CE» de vérification pertinente et un certificat de conformité (art. 23*j*, al. 1, LCdF) sont requis.

Art. 23e^{ter} Mise sur le marché de constituants d'interopérabilité

La disposition reprend la teneur de la réglementation de l'actuel art. 23*h* pour les constituants d'interopérabilité. Elle couvre également tous les composants négociables des installations ferroviaires. En outre, une déclaration «CE» de vérification correspondante et un certificat de conformité (art. 23*j*, al. 1, LCdF) sont requis. La mise sur le marché de constituants d'interopérabilité à des fins non ferroviaires n'est donc pas exclue (cf. art. 8, par. 1, 2^e phrase, de la directive (UE) 2016/797).

Art. 23f Compétences

Al. 1, let. a: les exigences essentielles sont celles énoncées à l'annexe III de la directive (UE) 2016/797.

Al. 1, let. b: Le Conseil fédéral n'adopte pas seulement des règles techniques matérielles pour assurer l'interopérabilité, mais règle aussi, par exemple, des procédures, des compétences et des responsabilités, ou édicte des exigences en matière de démonstration de la sécurité.

L'al. 2 correspond à l'actuel al. 4.

Al. 3, let. a: les dispositions d'exécution techniques seront les STI publiées par la CE. Jusqu'ici, elles étaient fixées par le Conseil fédéral dans l'annexe 7 de l'OCF. Elles seront désormais inscrites dans les DE-OCF par l'OFT.

Al. 3, let. b: l'OFT édicte les RTNN, dans la mesure où elles ne résultent pas du droit supérieur, et les notifie à la CE. Elle notifie également à la CE les cas particuliers relatifs aux STI.

L'al. 4 étend les dispositions de l'actuel art. 83*e*, al. 7, OCF aux notifications analogues à l'OTIF.

L'al. 5 correspond à l'actuel al. 2.

Art. 23h

L'art. 23h (mise sur le marché) est abrogé, car il est remplacé par les art. 23*e*^{bis} et 23*e*^{ter}.

Art. 23j

Al. 1: la disposition a été alignée sur la terminologie de la directive (UE) 2016/797 et étendue aux RTNN.

Art. 40b^{bis} Assurance responsabilité civile

L'obligation d'assurance s'applique à toutes les entreprises de transport ferroviaire nationales – y compris celles qui n'ont pas besoin d'autorisation d'accès au réseau – ainsi qu'aux entreprises de transport ferroviaire étrangères dont l'autorisation d'accès au réseau (licence) est reconnue. La somme d'assurance minimale correspond à la réglementation de l'art. 5*b*, al. 1, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'accès

au réseau ferroviaire¹⁹. Le droit des assurances relève de la compétence des États et non de l'UE (cf. art. 22 de la directive 2012/34/UE²⁰).

Art. 80 al. 2

La définition des activités liées à la sécurité découle de l'art. 3 de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur les activités déterminantes pour la sécurité dans le domaine ferroviaire (OASF)²¹. Pour les conducteurs de véhicules moteurs sur les tronçons à voie normale, la reconnaissance mutuelle des permis résulte de l'art. 2 de la décision 2/2016 du Comité des transports terrestres Communauté/Suisse du 10 juin 2016 modifiant l'annexe 1 de l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route²². Toutefois, d'autres personnels déterminants pour la sécurité devraient également pouvoir exercer leurs activités sur les lignes suisses à proximité de la frontière sur la base de leurs permis étrangers. Il en va de même pour les personnes conduisant des véhicules moteur sur les lignes à voie spéciale, comme les tramways.

Art. 86a, al. 1, let. d

Les infractions visées à la let. d sont punissables au même titre que celles visées à la let. a.

Art. 96b Disposition transitoire relative à la modification du ...

À l'avenir, les États voisins ne délivreront plus de certificats de sécurité, puisque c'est l'ERA qui les délivrera. La disposition transitoire sert à garantir que les certificats de sécurité délivrés par les États voisins sous l'ancien droit restent reconnus en Suisse jusqu'à leur expiration (cf. actuel art. 8e, al. 4, LCdF).

Art. 97, al. 2

Cette disposition délègue à l'OFT (jusqu'ici au DETEC) la compétence d'édicter des DE-OCF et permet ainsi une réglementation uniforme et conforme à l'échelon considéré (cf. également l'art. 23f, al. 2, LCdF pour les STI et les RTNN).

5.2 Art. 21 de la loi sur les installations électriques (LIE)

L'expression «chemins de fer électriques» utilisée précédemment à l'art. 21, ch. 1, de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE)²³ a donné lieu à des malentendus. La nouvelle définition précise que toutes les installations et tous les équipements électriques spécifiquement ferroviaires relèvent de la responsabilité de

¹⁹ RS 742.122

²⁰ Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte), JO L 343 du 14.12.2012, p. 32.

²¹ RS 742.141.2

²² RO 2016 2373

²³ RS 734.0

contrôle de l'OFT, notamment les installations de sécurité ferroviaire (contrairement à l'installation générale d'éclairage et de prise de courant dans le local des installations de sécurité), toutes les installations et tous les systèmes nécessaires à une exploitation ferroviaire sûre et fiable (commandes des installations de la ligne de contact). En revanche, les installations non ferroviaires liées à la construction ne relèvent pas de la responsabilité de contrôle de l'OFT. Cela s'applique généralement à l'alimentation électrique du chantier ou aux installations électriques d'accès au chemin de fer. Ces installations sont contrôlées par l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI), mais dans le cas de nouvelles constructions ferroviaires et de projets de transformation, elles font partie du projet de construction qui doit être approuvé par l'OFT. Celui-ci consulte l'ESTI dans le cadre des procédures d'approbation des plans relevant du droit ferroviaire sur la base de l'art. 62a, al. 1, de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²⁴.

L'actuel art. 21, ch. 2, LIE ne reflète plus non plus l'état actuel des installations et des produits soumis à la surveillance de l'ESTI. En outre, la terminologie de la disposition est obsolète. Pratiquement toutes les ordonnances se réfèrent soit aux installations électriques soit aux installations. La distinction entre courant faible et courant fort, par contre, n'est premièrement pas nécessaire dans une norme qui régleme la responsabilité, et deuxièmement sa portée potentielle est insuffisante, même si aucune catégorie n'existe aujourd'hui en dehors du courant faible et du courant fort. En outre, la terminologie est la même qu'au ch. 1. L'ajout des «machines électriques» date d'une époque où il n'y avait pas encore d'appareils ménagers. Aujourd'hui, les produits électriques, tant dans le segment de la haute tension que dans celui de la basse tension, sont beaucoup plus répandus et diversifiés que de simples machines. Dans le secteur de la basse tension, l'ordonnance d'application est l'ordonnance du 25 novembre 2015 sur les matériels électriques à basse tension²⁵, qui traite également des produits électriques. Ici aussi, la congruence avec la terminologie des ordonnances est établie.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Les conséquences présentées ci-après sont celles de la sous-variante «Adaptation autonome des réglementations suisses» proposée au ch. 1.2. Les conséquences des variantes rejetées au ch. 1.2, qui documentent les avantages de la sous-variante recommandée pour le présent projet sont esquissées au ch. 1.2.

Toutes les entreprises requérantes, les organismes de contrôle du secteur ferroviaire, l'OFT et les autres autorités nationales de sécurité (ANS) bénéficient d'un accès à l'OSS de l'ERA. L'OFT pourra continuer à participer aux comités techniques, à l'échange de savoir et d'expérience qui en résulte et à l'élaboration de règlements et de procédures, ce qui mobilise des ressources en personnel. Au sein de l'OFT, les ressources en personnel précédemment utilisées dans le cadre de l'échange bilatéral

²⁴ RS 172.010

²⁵ RS 734.26

avec d'autres autorités ferroviaires nationales seront déplacées en faveur des réseaux organisés par l'ERA dans un cadre neutre.

Étant donné que le double contrôle des règlements harmonisés de l'UE (STI) n'est plus nécessaire dans le cadre des homologations et des certificats, le temps requis est réduit, en particulier dans le cas d'homologations valables pour plusieurs pays, entre autres en raison de la suppression de la coordination entre les ANS. D'autre part, sur la base de l'expérience antérieure avec le 4RP-TP, il faut s'attendre à une charge administrative plus importante que par le passé, notamment pour les procédures d'homologation simples. Toutefois, sur mandat de la CE (exigences budgétaires) et en raison de la pression exercée par les ANS des États membres de l'UE, l'ERA est invitée à améliorer encore nettement l'efficacité des procédures.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'a pas d'impact spécifique sur les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne. Les questions correspondantes n'ont donc pas été examinées en profondeur.

6.3 Conséquences économiques

Le secteur ferroviaire (gestionnaires d'infrastructure, entreprises de transport ferroviaire, détenteurs de véhicules et fabricants) bénéficie de l'harmonisation des spécifications techniques et opérationnelles, des réglementations, des procédures et de l'OSS de l'ERA dans le cadre du 4RP-TP. Pour les entreprises requérantes et les entreprises impliquées dans les procédures d'homologation, cela signifie un traitement plus efficace, de la transparence et une plus grande sécurité juridique, notamment dans le cas d'homologations valables pour plusieurs pays; pour les fabricants de véhicules et d'autres produits de technique ferroviaire, cela signifie une réduction de la complexité technique en raison de la diminution des caractéristiques spécifiques aux pays.

6.4 Conséquences sociales

Aucun effet essentiel sur la société n'est attendu.

L'octroi par l'ERA d'homologations de véhicules et de certificats de sécurité valables dans toute l'Europe implique toutefois que la protection juridique soit également régie par le droit européen. Par conséquent, les réglementations suisses en matière de protection juridique ne peuvent pas s'appliquer. Il n'existe donc pas de droit de recours des organisations contre les décisions de l'ERA en matière d'homologations de véhicules et la Suisse n'est pas non plus en mesure d'inscrire dans le droit ferroviaire

européen le droit de recours des organisations découlant de la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés²⁶.

Selon le droit européen, une décision de l'ERA peut faire l'objet d'un recours auprès de la chambre de recours de l'ERA.

Toute personne physique ou morale peut faire appel non seulement contre une décision qui lui est adressée, mais aussi contre une décision qui la concerne directement et individuellement, même si la décision est adressée à une autre personne. C'est pourquoi, par exemple, une personne handicapée peut également faire valoir le fait que ses droits ont été violés.

Une organisation telle qu'Inclusion Handicap a la possibilité de libérer les recourants concernés des risques de procès et d'assurer ainsi un contrôle efficace des décisions des instances européennes.

En outre, la chambre de recours mène également des procédures d'arbitrage entre l'ERA et les ANS.

La compétence des chambres de recours de l'ERA et de la Cour de justice de l'Union européenne pour les procédures concernant la Suisse (par ex. un requérant suisse) fera l'objet des négociations concernant les adaptations de l'ATT. Comme mentionné, la CE n'est actuellement pas investie du mandat de négociation nécessaire à cet effet; on ignore donc si et quand ces négociations pourront être lancées (cf. ch. 1.1.2). En outre, les dispositions de la LCdF révisée ne doivent pas anticiper les résultats d'une éventuelle adaptation de l'ATT.

6.5 Conséquences environnementales

Aucun impact direct sur l'environnement n'est attendu. Un impact indirect résulte de la participation de la Suisse aux efforts de l'Union européenne pour renforcer le rôle des chemins de fer dans le transport de voyageurs et de marchandises au moyen du 4RP-TP et de contribuer ainsi à la réduction des émissions de CO₂.

6.6 Autres conséquences

La CE n'a accepté le procédé par étapes de la Suisse concernant la mise en œuvre du 4RP-TP qu'à la condition que la Suisse s'efforce de créer immédiatement des réglementations équivalentes au 4RP-TP et de les reprendre dans l'ATT. Ainsi, la première étape mise en œuvre en Suisse jusqu'à présent (cf. ch. 1.1.2) a le statut d'une solution temporaire, qui ne durera que si la Suisse poursuit la deuxième étape en vue de l'équivalence complète des réglementations nationales par rapport au 4RP-TP et de la reprise dans l'ATT. Le présent projet d'adaptation autonome de la réglementation suisse (cf. ch. 1.2) poursuit la concrétisation de la 2^e étape. La Suisse adresse par là un signal clair à l'UE en exprimant sa volonté de participer aux efforts de renforcement du secteur ferroviaire dans le cadre du 4RP-TP.

²⁶ RS 151.3

7 Aspects juridiques

Le projet de loi concerne la LCdF. Celle-ci trouve sa base constitutionnelle dans les art. 81, 87 et 87a de la Constitution (Cst.)²⁷. En outre, il est prévu de modifier une disposition de la LIE, qui trouve sa base constitutionnelle dans les art. 81, 87, 89 et 91, al. 1, Cst.

7.1 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'ATT est le lien juridique entre les systèmes ferroviaires de la Suisse et de l'UE. Il est fondé sur le principe de l'équivalence des législations des parties contractantes. La Suisse s'est engagée politiquement à mettre la législation suisse en conformité avec le droit communautaire pertinent dans le domaine de l'ATT, qui est énuméré à l'annexe 1 de ce même accord (art. 52, par. 6, ATT). L'objectif de l'ATT est d'harmoniser le plus complètement possible les règles applicables dans ce domaine en Suisse et dans l'UE.

Le marché ferroviaire intérieur de l'UE a été réformé ces dernières années dans le cadre de «paquets ferroviaires». La Suisse a jusqu'à présent adopté des parties importantes des trois premiers paquets ferroviaires pour promouvoir l'harmonisation technique et opérationnelle dans les domaines de l'interopérabilité et de la sécurité en créant des réglementations équivalentes qu'elle a reprises dans l'ATT. En adoptant des éléments importants du troisième paquet, la Suisse a eu la possibilité de siéger (sans droit de vote) au Comité pour l'interopérabilité et la sécurité ferroviaire (RISC) de la CE. Depuis 2014, la Suisse peut apporter directement sa contribution au plus important comité de gestion du secteur ferroviaire. Cette possibilité de s'exprimer est très importante et l'emporte sur le désavantage de ne pas avoir le droit de vote en tant qu'État non membre.

La Suisse a adopté les éléments techniques essentiels du 4RP-TP dans la modification du 6 novembre 2019 de l'OCF²⁸ et a créé des réglementations équivalentes à cet égard. La Suisse est ainsi incluse, pour les procédures d'homologation importantes (mise sur le marché des véhicules, certificat de sécurité), dans les procédures centrales de l'ERA nouvellement établies (cf. ch. 4.1).

La présente révision de la loi respecte les dispositions de l'ATT et est compatible avec celui-ci. En temps voulu, les actes normatifs correspondants de l'UE, notamment les directives (UE) 2016/797 et (UE) 2016/798 ainsi que le règlement (UE) 2016/796 pourront être inclus dans l'annexe 1 de l'ATT par décision du Comité mixte.

²⁷ RS 101

²⁸ RO 2019 3571

7.2 **Forme de l'acte à adopter**

Le projet de loi ne comprend que des modifications de la LCdF et de la LIE

7.3 **Frein aux dépenses**

Le projet de loi ne crée pas de nouvelles dispositions en matière de subventions (entraînant des dépenses supérieures à l'un des seuils selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.), ni n'adopte de nouveaux crédits d'engagement ou plafond de dépenses (entraînant des dépenses supérieures à l'un de ces seuils).

7.4 **Délégation de compétences législatives**

Selon l'art. 48, al. 2, LOGA, la délégation de compétences législatives à des groupes et à des offices nécessite une base légale explicite. Le projet contient une délégation directe des compétences législatives à un office (l'OFT) et une délégation législative au Conseil fédéral:

Art. 23f, al. 3, LCdF: la let. a concerne la compétence de l'OFT pour transposer des modifications des STI dans le droit suisse. Les STI faisaient auparavant l'objet de l'annexe 7 OCF. La let. b concerne d'une part les points ouverts des STI à résoudre par des réglementations nationales, d'autre part les dérogations nécessaires aux STI.

L'art. 97, al. 2, LCdF donne au Conseil fédéral la compétence de déléguer à l'avenir l'édiction des DE-OCF à l'OFT. Jusqu'à présent, ces DE-OCF étaient édictées par le DETEC. La raison pour laquelle aucune délégation directe à l'OFT n'est envisagée ici, contrairement au cas visé à l'art. 23f, al. 2, LCdF, est que la marge de manœuvre est plus grande pour le transport non interopérable, qui constitue une partie importante de la réglementation des DE-OCF. Dans ce cas, la délégation à l'OFT est seulement indiquée pour des raisons d'économie administrative, mais n'est pas obligatoire.

Les dispositions des DE-OCF concernant l'interopérabilité, les STI ainsi que les compléments et dérogations nécessaires aux STI sont étroitement liées et nécessitent une réglementation simultanée et coordonnée. Elles sont de nature technique et doivent rester dans le cadre de l'ATT et des dispositions de la LCdF et de l'OCF, de sorte qu'une (possibilité de) délégation à l'OFT est prévue, notamment en raison de la marge de manœuvre extrêmement limitée en matière de conception.

7.5 **Protection des données**

Les modifications prévues de la LCdF ne touchent pas davantage les droits fondamentaux des personnes physiques que la situation juridique en vigueur.

Désormais, l'OFT dispose également des droits d'information nécessaires vis-à-vis des organismes chargés de la maintenance des véhicules afin d'exercer ses missions de surveillance (art. 14a). Une obligation de déclarer immédiatement les accidents et

les incidents graves au SESE et non à l'OFT est établie (art. 15). Le secrétariat du SESE (bureau d'enquête) est habilité à participer aux enquêtes sur les accidents et les incidents graves à l'étranger et à échanger les informations nécessaires (art. 15a, al. 3^{ter}). L'OFT est autorisé à participer aux registres de véhicules de l'UE (art. 17a, al. 5). Il est précisé que l'OFT peut échanger les données nécessaires avec tous les organismes participants dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de ses tâches de surveillance (art. 17c, al. 3, 23i, al. 2, let. f, et 23l, al. 2). Ces dispositions sont conformes aux principes de la protection des données, car elles sont proportionnées.

