

04.085

**Message
concernant la loi fédérale sur les installations
à câbles transportant des personnes**

du 22 décembre 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message concernant la loi sur les installations à câbles transportant des personnes en vous proposant de l'accepter.

Par la même occasion, nous vous prions de classer les interventions parlementaires suivantes:

2000 P 00.3273 PME. Simplification des procédures administratives
(E 5.10.00, Jenny)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 décembre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La nouvelle Constitution fédérale dispose à son art. 87 que la législation sur les installations de transport à câbles est du ressort de la Confédération. La Confédération a donc obtenu de larges compétences en la matière. Il est par conséquent possible d'unifier les procédures et les compétences pour l'ensemble des transports à câbles et de combler les lacunes au niveau de la loi. Du point de vue technique, on assurera en même temps l'harmonisation avec la directive CE 2000/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative aux installations à câbles transportant des personnes.

Vu la rapidité de l'évolution technique, la loi ne contiendra que les conditions-cadres. L'exécution sera réglée dans le cadre de l'ordonnance. La politique fédérale en matière de concession et d'autorisation, qui a fait ses preuves et qui est incontestée, sera poursuivie. Toutes les dispositions actuelles de l'ordonnance qui ont donné satisfaction seront conservées, dans la loi sur les installations de transport à câbles, la loi sur le transport des voyageurs ou dans l'ordonnance.

Désormais, la mise en chantier d'une installation de transport à câbles ne nécessitera plus qu'une seule procédure au lieu de trois procédures différentes. Jusqu'ici, la concession, l'approbation des plans et l'autorisation de construire faisaient chacune l'objet d'une procédure, les cantons étant compétents pour la dernière. En revanche, en ce qui concerne les téléphériques qui sont de la compétence cantonale, les autorisations simplifiées sont déjà la règle. En réunissant les procédures comme nous le suggérons (concession, approbation des plans, autorisation de construire, autorisations spéciales relatives au droit de l'environnement) on obtient une concentration maximale au niveau fédéral. L'Office fédéral des transports (OFT) sera l'unique autorité de première instance. Les cantons resteront compétents pour les téléskis et les petits téléphériques.

En outre, la loi régira les autorisations d'exploiter les installations. Elle fixera aussi la manière dont la Confédération et les cantons surveilleront la sécurité. Elle disposera expressément que la Confédération surveillera la sécurité en fonction des risques. La Confédération tiendra ainsi compte de l'importance de la surveillance de la sécurité, sans générer toutefois des coûts disproportionnés. Par rapport aux dispositions en vigueur, rien ne changera en ce qui concerne les contrôles. Les éventuelles modifications de la loi sur les installations à câbles qui s'imposeraient en raison de la restructuration de la surveillance de la sécurité se feront par le biais de la loi fédérale sur la réorganisation de la surveillance de la sécurité.

Table des matières

Condensé	828
1 Grandes lignes du projet	831
1.1 Contexte	831
1.2 Détails de la réglementation en vigueur	832
1.3 Vaste compétence de la Confédération en vertu de l'art. 87 de la Constitution	833
1.4 But et objet	834
1.5 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons	835
1.6 Exigence de la concession	835
1.7 Champ d'application	836
1.7.1 Installations de transport à câbles	836
1.7.2 Installations accessoires	836
1.8 Sécurité technique	836
1.8.1 Directive CE sur les installations à câbles	836
1.8.2 Système uniforme d'autorisation technique de l'Office fédéral des transports	837
1.9 Responsabilité civile et assurance obligatoire	837
1.10 Aides financières et indemnités	837
1.11 Accidents majeurs	838
1.12 Assainissement des sites pollués	838
1.13 Plan sectoriel	838
1.14 Approbation des plans	839
1.15 Nouvelles voies de recours	840
1.16 Solutions examinées	840
1.17 Procédure de consultation	840
1.18 Classement des interventions parlementaires	841
2 Commentaires des dispositions	841
2.1 Loi sur les installations à câbles	841
2.2 Modification du droit en vigueur	850
3 Conséquences	851
3.1 Pour la Confédération	851
3.1.1 Conséquences financières	851
3.1.2 Conséquences sur le personnel	851
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	852
3.3 Conséquences économiques	852
3.4 Autres conséquences	853
3.4.1 Conséquences générales	853
3.4.2 Conséquences pour les entreprises de transport à câbles	853
3.4.3 Conséquences pour l'environnement	853
3.4.4 Conséquences pour l'aménagement du territoire	854
3.4.5 Conséquences pour la sécurité technique	854

4 Programme de la législature	854
5 Aspects juridiques	854
5.1 Constitutionnalité	854
5.2 Rapports avec le droit international	854
5.3 Forme de l'acte à adopter	855
5.4 Délégation du pouvoir de légiférer	855
5.5 Coordination avec d'autres révisions législatives	855
5.5.1 Révision de l'organisation judiciaire	855
5.5.2 Réforme des chemins de fer 2	855
Loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes (<i>Projet</i>)	857

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

Les installations de transport touristique ont une longue tradition en Suisse. La majorité du réseau des chemins de fer à crémaillère et des funiculaires a été construite à la fin du XIX^e siècle, les téléphériques et les téléskis ont suivi à partir de la fin de la deuxième guerre mondiale. Dès 1960, un véritable boom des constructions du tourisme d'hiver a eu lieu, favorisé par l'évolution économique et sociale et par des hivers enneigés. Depuis les années 80, les investissements dans le domaine des transports à câbles portent surtout sur les installations de remplacement et de complément, la technique offrant de nouveaux systèmes, toujours plus performants. Cette évolution a favorisé le remplacement des téléskis par des télésièges et le recul du nombre des installations, bien que l'offre de prestations se soit accrue durant la même période. Dans ce contexte, les changements climatiques qui se profilent jouent un rôle important en sus des besoins des clients et la concurrence grandissante entre les stations de sports d'hiver.

La saturation du marché des sports d'hiver, l'émergence d'offres alternatives et les nouvelles conditions climatiques ont causé dans les années 80 la stagnation de la branche. La concurrence effrénée, l'accumulation des investissements de renouvellement et, au niveau structurel, la petite taille des entreprises font depuis longtemps obstacle à la rentabilité des entreprises du secteur. Toutefois, les installations à câbles font toujours partie intégrante de l'économie touristique des Alpes suisses. Elles apportent une contribution importante à l'économie nationale.

Un système de concession a été élaboré au milieu des années 70 pour faire face au boom. C'est sur cette base que le Conseil fédéral a édicté le 8 novembre 1978 l'ordonnance sur l'octroi de concessions aux téléphériques (OOCT)¹. En la mettant en vigueur le 1^{er} décembre 1978, il s'est prononcé en faveur d'une politique restrictive en matière de concession. Celle-ci est devenue une pratique constante et incontestée comprenant déjà les principes du développement durable, tels que le DETEC les a adoptés durant la législature 1999–2003 comme objectifs d'ordre supérieur. Depuis que les objectifs et les principes des concessions ont été intégrés en décembre 1997 dans le concept «Paysage suisse» (domaine politique, du sport, des loisirs et du tourisme), la politique fédérale en matière de concessions est en outre une conception au sens de l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)².

S'agissant de la mise en œuvre de la politique des concessions, l'OOCT et l'ordonnance du 22 mars 1972 sur les téléphériques servant au transport de personnes sans concession fédérale et sur les téléskis (OTSC)³ servent de base dans les domaines des compétences et des procédures. Cela étant, la Confédération est compétente pour les concessions des téléphériques servant au transport professionnel des personnes, les cantons pour l'autorisation des téléphériques ne transportant pas de

1 RS 743.11

2 RS 700

3 RS 743.21

personnes à titre professionnel. En dérogation à ce principe, les téléskis, les petits téléphériques et les téléphériques d'exposition servant au transport professionnel des personnes sont du ressort des cantons. Afin de garantir une politique nationale uniforme pour les installations de transport touristique, la Confédération dispose d'un droit de co-décision.

Les funiculaires sont régis par le droit ferroviaire. L'ordonnance du 10 mars 1986 sur les installations de transport à câbles (OITC)⁴ sert de base à la sécurité technique. Lors de sa dernière révision, en octobre 2000, les conditions-cadres de la réglementation de l'UE ont été largement intégrées.

Outre la concession, les téléphériques nécessitent actuellement une approbation des plans selon le droit fédéral, ainsi qu'une autorisation de construire selon le droit cantonal, qui en règle générale englobe les autorisations spéciales relevant du droit environnemental. Cette répartition des compétences résulte des bases légales (loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs (LTV)⁵, OOCF, OTSC, ordonnance sur les installations de transport à câbles), qui reposent toutes sur la régle des postes (art. 36, al. 1, acst., correspondant à l'art. 92, al. 1, Cst.). Cette dernière ne donnait pas de base ni de compétence à la Confédération pour octroyer des autorisations de construire des téléphériques.

La surveillance est réglée comme les compétences en matière de transport: alors que la surveillance du respect des exigences de sécurité lors de la construction et de l'exploitation des téléphériques et des funiculaires concessionnaires est confiée à la Confédération, les cantons sont responsables des installations qui nécessitent des autorisations cantonales. Les cantons ont réuni leurs forces en 1951 dans le cadre d'un concordat et ont créé un service de contrôle technique. Aujourd'hui, 22 cantons participent au concordat.

L'art. 87 de la Cst., en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000, confie à la Confédération une vaste compétence en matière de transports à câbles. On a créé ainsi la condition préalable qui permet notamment de simplifier les procédures et d'améliorer, par une loi ad hoc, une situation juridique qui n'est pas optimale et qui est devenue difficile surtout en ce qui concerne la coordination.

1.2 Détails de la réglementation en vigueur

Le transport des personnes, la construction et l'exploitation d'une installation de transport à câbles nécessitent les autorisations suivantes:

Concession: une concession ne peut être octroyée que si les conditions suivantes sont remplies: le besoin doit être suffisant et l'évolution de la demande favorable (art. 4 OOCF), aucune entreprise de transport public ne doit être concurrencée sensiblement (art. 5 OOCF) et l'entreprise doit garantir qu'elle pourra respecter durablement les obligations résultant de la loi, de l'ordonnance et de la concession (art. 6 OOCF). Par ailleurs, aucun intérêt public de la Confédération ne doit s'opposer au projet (art. 3, al. 3, OOCF) et celui-ci doit correspondre à la conception de développement régional s'il existe un tel document (art. 3, al. 2, OOCF).

⁴ RS 743.12

⁵ RS 744.10

Approbation des plans: celle-ci est octroyée selon les dispositions de l'ordonnance sur les installations de transport à câbles. Pour les funiculaires soumis au droit ferroviaire, l'approbation des plans vaut comme autorisation de construire.

Autorisation de construire: l'octroi de celle-ci est régi par le droit cantonal. Le cas échéant, les autorisations spéciales selon le droit des forêts et de l'environnement (autorisation de défrichement selon la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts⁶, autorisation pour l'enlèvement de la végétation des rives selon la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)⁷, autorisations pour des interventions techniques dans les eaux aux termes de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche⁸, autorisation selon la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux⁹, autorisation de décharge selon la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement¹⁰) sont intégrées dans l'autorisation de construire cantonale.

Autorisation d'exploiter: elle est octroyée selon les dispositions de l'ordonnance sur les installations de transport à câbles. Cette autorisation demeure nécessaire, raison pour laquelle elle n'est pas traitée davantage dans le présent message.

La réglementation actuelle n'indique pas clairement la procédure déterminante. Selon la pratique, c'est la procédure d'octroi de la concession. La concession est considérée comme la base obligatoire d'un projet d'exécution, bien qu'il s'agisse en fait uniquement d'un droit de transport. Le Tribunal fédéral l'a constaté dans un arrêt du 14 mars 2003¹¹. Se fondant sur la base légale actuelle, il relève toutefois qu'il appartient aux cantons d'évaluer les projets d'installations à câbles selon le droit de la construction, l'autorisation de défrichement faisant aussi partie de cette phase du projet. Cette autorisation relève donc aussi de la compétence des cantons. Cette situation compliquée, qui rend difficile la coordination selon l'art. 25a LAT, doit être simplifiée par la loi sur les installations à câbles.

1.3 Vaste compétence de la Confédération en vertu de l'art. 87 de la Constitution

Selon l'art. 87 de la Constitution, la législation sur le transport ferroviaire, les installations de transport à câbles, la navigation, l'aviation et la navigation spatiale est du ressort de la Confédération.

Lors de la consultation sur la loi concernant les installations à câbles, le canton de Fribourg a rappelé que la compétence fédérale se limitait aux téléphériques et ne s'appliquait pas à toutes les installations à câbles. Cette remarque a permis de constater une divergence entre la version allemande et la version française de la Constitution. La Chancellerie fédérale et l'Office fédéral de la justice ont établi qu'il s'agissait d'une erreur de traduction qui est passée inaperçue lors de la rédaction. Il n'en a toutefois pas résulté de problème de compétence, car les funiculaires non compris dans le terme français de «téléphériques» tombent aussi sous le coup des

6 RS 921.0

7 RS 451

8 RS 923.0

9 RS 814.20

10 RS 814.01

11 RS arrêt I A. 113/2002.

«transports ferroviaires», mentionnés à l’art. 87 de la Constitution. Les funiculaires sont dès lors aussi couverts dans la version française.

1.4 But et objet

La loi sur les installations à câbles vise trois objectifs principaux:

- créer une base légale pour le domaine des transports à câbles conformément à l’art. 87 Cst.,
- simplifier les procédures au sens du modèle de concentration prévu par la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision¹² et par l’art. 62a de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l’organisation du gouvernement et de l’administration (LOGA)¹³,
- harmoniser, du point de vue technique, la réglementation avec le droit européen.

Compte tenu de la régle fédérale des postes (art. 36, al. 1, acst., qui correspond aujourd’hui à l’art. 92, al. 1, Cst.), des lois spécifiques ont été édictées pour les modes de transports que constituent les bateaux, les avions, les trolleybus et les automobiles. Vu l’art. 87 de la Constitution, il y a lieu d’édicter une loi pour les installations de transport par câbles. Les éléments matériels qui ont fait leurs preuves seront conservés. Il est donc prévu de reprendre dans la LTV les conditions de l’OOCF relatives à l’octroi de la concession, afin que, dans l’intérêt d’une pratique uniforme, elles puissent être appliquées aux autres moyens de transport touristiques.

La loi vise surtout à simplifier les procédures selon les principes de la concentration des décisions. Une seule décision couvrira l’ensemble des aspects sécuritaires et des exigences de la législation sur les transports, l’aménagement du territoire, l’environnement et les constructions; elle permettra ainsi une pesée globale des intérêts. Les procédures parallèles d’approbation des plans et d’autorisation de construire ne seront plus nécessaires. Il sera donc possible de simplifier et d’uniformiser les voies de recours. Avec l’approbation des plans et l’octroi simultanément de la concession, l’entreprise sera habilitée à construire une installation à câbles et, partant, à transporter des personnes à titre professionnel, l’autorisation d’exploiter étant réservée. Comme l’autorisation de construire selon le droit cantonal sera intégrée dans l’approbation des plans, les installations soumises à la compétence fédérale bénéficieront d’une grande simplification.

En ce qui concerne le champ d’application et les conditions techniques, la loi sera harmonisée avec la directive 2000/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative aux installations à câbles transportant des personnes (directive UE sur les installations à câbles)¹⁴. Une premier pas dans cette direction a déjà été fait en octobre 2000 avec la révision de l’ordonnance du 10 mars 1986 sur les installations de transport à câbles¹⁵.

¹² RO 1999 3071

¹³ RO 172.010

¹⁴ JO n° L 106 du 3.5.2000, p. 21.

¹⁵ RO 2000 2538

Aucune modification n'est prévue sur le plan de la politique et du droit de l'environnement. Les objectifs et les principes de la politique fédérale en matière d'installations touristiques seront maintenus. Comme par le passé, on établira un équilibre entre les zones desservies par des moyens mécaniques et soumises à une exploitation touristique intensive et les zones intactes (objectif supérieur). Les paysages particulièrement précieux seront préservés et la haute montagne sera toujours exploitée de manière particulièrement restrictive. Les mises en valeur devront être limitées aux sites qui s'y prêtent dans une mesure supérieure à la moyenne (objectifs généraux). Enfin, on essaiera, en règle générale, de construire et d'exploiter les installations en ménageant le paysage. Dans tous les cas, les aspects économiques d'un projet devront être comparés aux intérêts environnementaux de manière objective et conforme au principe de proportionnalité (opportunité de la planification de la mise en valeur, aspects micro- et macro-économiques, objectifs des projets). Etant donné l'énorme portée économique des installations à câbles dans une région de montagne, les intérêts économiques revêtent une grande importance.

1.5 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

A la demande des cantons, leurs compétences seront conservées pour certains types d'installations. Les cantons demeureront compétents pour les téléphériques ne servant pas au transport professionnel des personnes, ainsi que pour les téléskis et les petits téléphériques servant au transport des personnes au sens de l'OTSC. Toutes les autres installations à câbles régies par la loi sur les installations à câbles et servant au transport professionnel des personnes sont entièrement du ressort de la Confédération.

1.6 Exigence de la concession

Le transport des personnes fait l'objet d'un monopole juridique. Il s'agit donc d'une activité économique que la Constitution ou la loi réserve en principe à l'Etat. Ainsi, la Confédération a le droit exclusif de transporter des personnes à titre professionnel si ce droit n'est pas limité par d'autres actes législatifs. S'il faut transférer le droit d'exercer une activité monopolistique, cela se fait sous la forme juridique d'une concession. Avec la nouvelle loi, le monopole d'Etat en matière de transport de personnes et la concession restent en vigueur.

La loi sur les installations à câbles vise notamment à instaurer une politique de concessions uniforme, valable pour toutes les régions du pays. Si l'on renonçait aux concessions, on ne pourrait éviter une multitude de pratiques différentes, compte tenu de la structure fédéraliste de la Suisse.

Les concessions permettent de répondre aux impératifs de l'économie, de l'aménagement du territoire et du droit de l'environnement, dans la perspective du développement durable.

Le transport non professionnel des personnes n'est pas touché par le monopole. Les installations à câble qui effectuent de tels transports n'ont donc pas besoin d'une concession.

L'octroi des concessions pour les installations à câbles est entièrement réglé dans la LTV.

1.7 Champ d'application

1.7.1 Installations de transport à câbles

Le champ d'application de la loi s'étend, conformément à la directive CE sur les installations à câbles, à tous les genres d'installations qui servent au transport des personnes. Des principes uniformes concernant la sécurité s'appliqueront à toutes ces installations. Conformément à la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)¹⁶ la Suisse est tenue de coordonner ses prescriptions techniques avec ses principaux partenaires commerciaux, dans ce cas la CE.

Ne sont pas touchés les ascenseurs selon la directive UE sur les ascenseurs¹⁷, les machines au sens de la directive sur les machines¹⁸, les installations à câbles servant au transport de matériel, les installations militaires et minières ainsi que celles qui sont aménagées et exploitées temporairement, par exemple, les installations mobiles et temporaires, de même que les installations des parcs de divertissement qui servent aux loisirs et non au transport des personnes.

1.7.2 Installations accessoires

Les installations à câbles implantées dans des lieux touristiques nécessitent généralement des installations accessoires telles que des pistes de descente, des canons à neige, des places de stationnement, des restaurants, etc. Ces installations accessoires ne sont pas régies par la loi sur les installations de transport à câbles, mais elles doivent être prises en compte lors de l'octroi d'une approbation des plans selon la réglementation des remontées mécaniques (cf. (cf. ch. 2.1, commentaire de l'art. 10).

1.8 Sécurité technique

1.8.1 Directive CE sur les installations à câbles

En ce qui concerne la sécurité technique, la loi est coordonnée avec la directive CE sur les installations à câbles.

Toutes les installations (y compris celles qui ne nécessitent pas de concession fédérale) sont soumises aux «exigences essentielles» indiquées dans la directive CE précitée. Cela vaut aussi pour l'ensemble d'une installation: infrastructure (ouvrages, etc.), sous-systèmes et composants de sécurité.

¹⁶ RS 946.51

¹⁷ Directive 95/16/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 1995, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux ascenseurs (JO n° L 213 du 7.9.1995, p. 1)

¹⁸ Directive 98/37/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux machines (JO n° L 207 du 23.7.1998, p. 1)

La directive vise, pour l'essentiel, à ce que les sous-systèmes et les composants de sécurité d'une installation correspondant aux normes européennes puissent être utilisés. Leur conformité doit être attestée.

Dans le cadre de l'autorisation d'exploiter, la conformité des sous-systèmes et des composants de sécurité doit être apportée par des déclarations ou des attestations ad hoc.

Les principes les plus importants doivent être fixés au niveau de la loi. L'harmonisation fine quant au fond doit se faire au niveau de l'ordonnance.

1.8.2 Système uniforme d'autorisation technique de l'Office fédéral des transports

L'autorisation d'exploiter ne mentionne que les éléments centraux sur lesquels repose aussi la procédure d'autorisation relevant du droit ferroviaire. On fait ainsi un pas vers une terminologie uniforme. Le principe de l'examen des risques, qui incombe à l'Office fédéral des transports (OFT) est posé. L'OFT choisit les aspects sécuritaires à examiner en fonction des connaissances acquises et procède à des sondages.

Le requérant doit fournir un dossier de sécurité. A titre de complément, l'OFT peut exiger des rapports de sécurité (dits rapports d'examen) établis par des experts indépendants et faire procéder à des sondages. Les particularités des installations, telles que la reconnaissance du responsable technique, seront réglées comme par le passé au niveau de l'ordonnance.

Le message sur la loi fédérale sur la réorganisation de la surveillance de la sécurité est en cours d'élaboration. Il entraînera des modifications dans le domaine de la surveillance de la sécurité des installations à câbles.

1.9 Responsabilité civile et assurance obligatoire

Selon le droit en vigueur, la responsabilité des exploitants des installations au titulaires d'une concession fédérale est soumise, selon l'art. 5 LTV, à la loi du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de la Poste suisse¹⁹ (responsabilité civile ferroviaire). Cette réglementation, découlant du droit ferroviaire, sera reprise dans la loi sur les installations de transport à câbles et s'étendra dorénavant à toutes les installations à câbles, conformément au champ d'application de la loi.

1.10 Aides financières et indemnités

La loi se limite à la surveillance de la sécurité et aux questions de construction; elle ne crée pas d'instruments pour le soutien financier des projets d'investissement. La nouvelle procédure ne touche pas les mécanismes de financement fédéraux dans le domaine des installations de transport à câbles.

¹⁹ RS 221.112.742

La loi sur les installations de transport à câbles ne contient donc aucune disposition sur le soutien économique de certaines remontées mécaniques ou sur la promotion de la branche. Certains milieux consultés l'ont exigé, d'autres l'ont rejeté expressément.

1.11 Accidents majeurs

Jusqu'à présent, conformément à l'art. 1, al. 2, let. c, de l'ordonnance du 27 février 1991 sur les accidents majeurs (OPAM)²⁰ en liaison avec l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)²¹, les funiculaires transportant des marchandises dangereuses étaient soumis à l'OPAM; les téléphériques y sont assujettis conformément à l'art. 1, al. 3, let. c, OPAM.

La loi sur les installations de transport à câbles permettra à l'autorité d'exécution, conformément à l'art. 1, al. 3, let. c de l'OPAM, d'assujettir toutes les installations à câbles à l'OPAM lorsqu'elles servent à transporter des marchandises dangereuses qui pourraient porter de graves atteintes à la population ou à l'environnement. Désormais, les funiculaires y seront aussi assujettis. Pour les installations à câbles transportant des personnes régulièrement et à titre professionnel, l'autorité d'exécution est l'OFT. Pour les autres installations à câbles transportant des personnes, ainsi que pour les téléskis et les petits téléphériques, c'est l'autorité compétente selon le droit cantonal.

1.12 Assainissement des sites pollués

Comme pour l'OPAM, l'application de l'ordonnance du 26 août 1998 sur les sites contaminés²² est confiée l'OFT lorsqu'il s'agit d'installations à câbles exploitées régulièrement et à titre professionnel. Pour les autres installations transportant des personnes et pour les télésièges et les petits téléphériques, cette tâche est attribuée à l'autorité compétente selon le droit cantonal.

1.13 Plan sectoriel

Il n'est pas nécessaire d'établir un plan sectoriel pour les installations à câbles au sens de l'art. 13 LAT. L'activité de la Confédération ayant une incidence sur l'organisation du territoire dans ce domaine – l'octroi de la concession – est définie par les objectifs et les principes de la politique des concessions qui sont intégrés dans la conception «Paysage suisse». Ces objectifs sont concrétisés à l'aide de mesures prises dans le cadre d'une conception «installations à câbles». Par ailleurs, les instruments de l'aménagement du territoire (plan directeur cantonal et plan d'affectation communal) sont suffisants pour garantir l'utilisation économe du sol, prescrite par la LAT, procéder à la pesée des divers intérêts et à la coordination des exigences de la société, de l'économie et de l'environnement ainsi que des activités de la

²⁰ RS 814.012

²¹ RS 742.101

²² RS 814.680

Confédération, des cantons et des communes ayant des incidences sur l'occupation du sol.

1.14 Approbation des plans

L'approbation des plans proposée pour la construction d'une installation de transport à câbles est déterminante pour simplifier les procédures à l'échelon de la Confédération. En réunissant dans une seule décision toutes les exigences liées à la construction (ancienne approbation des plans, autorisations spéciales relevant du droit de l'environnement, autorisation de construire), il sera possible de concentrer au maximum les opérations, ce qui accélérera considérablement les procédures. Par ailleurs, les voies de recours, multiples jusqu'ici, seront réduites à deux (Commission fédérale de recours pour l'infrastructure et l'environnement, recours de droit administratif au Tribunal fédéral).

L'autorité compétente pour l'octroi de l'approbation des plans sera l'OFT ou l'autorité compétente du canton concerné.

Le nouveau modèle procédural exige une adaptation de la planification du projet. Pour la procédure d'approbation des plans, qui vaut comme autorisation de construire, le projet de remontée mécanique doit être présenté au niveau de détail du «projet de construction». Les éventuelles approbations du projet de détail pourront ensuite être opérées sur la base du «projet d'exécution» à titre de complément de la décision d'approbation des plans ou dans le cadre de la procédure simplifiée. Les modalités seront réglées au niveau de l'ordonnance.

Il faut aussi veiller à ce que les requérants ne soient pas soumis à une procédure démesurée et, partant, à un risque financier lorsqu'il planifie de nouvelles installations. Pour les installations soumises à l'étude d'impact²³, l'étude préliminaire des répercussions environnementales, prévue à l'art. 8 OIEI, garantit depuis longtemps la prise en compte des intérêts publics (et aussi les difficultés inhérentes à la politique et au droit des concessions) dès l'avant-projet. Ainsi, on formule les réserves avant de faire des travaux de planification détaillés et coûteux. Il est recommandé d'appliquer ce modèle performant d'étude préliminaire à toutes les catégories de projet – dans 95 % des cas, il ne s'agit pas d'installations soumise à un rapport d'impact; les modalités devront être régies dans une ordonnance.

Pour les modifications ou le changement d'affectation d'une installation sans répercussions considérables sur son apparence, le territoire ou l'environnement, il est prévu d'appliquer une procédure simplifiée si aucun intérêt digne d'être protégé ne s'y oppose. On renonce généralement à la publication, parce que le cercle des personnes concernées est restreint et connu.

²³ Cf. annexe 60.1 de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE), RS 814.011.

1.15 Nouvelles voies de recours

L'OFT est l'autorité compétente pour octroyer l'approbation des plans et la concession. Les requérants disposent ainsi d'une voie de recours uniforme à deux niveaux: en première instance devant la Commission fédérale de recours, en seconde instance devant le Tribunal fédéral. La réglementation en vigueur pour les nouvelles concessions (une seule autorité de recours: le Conseil fédéral) et les modifications de concessions (recours à deux niveaux: DETEC et Conseil fédéral) est abrogée.

1.16 Solutions examinées

Pour la mise en oeuvre des objectifs de la loi, on a examiné la possibilité d'une concession-cadre indépendante des installations et des propriétaires, assortie d'autorisations ultérieures des projets, pour tous les modes de transport. L'intention était de créer pour tous les concurrents une base légale unique. On a finalement renoncé à poursuivre l'étude de cette variante, parce qu'elle ne permettait pas de simplifier les procédures, ni d'assurer la sécurité de la planification, ni de réduire les voies de recours et aurait par ailleurs empiété sur les instruments existants de l'aménagement du territoire. La solution proposée évite ces difficultés.

1.17 Procédure de consultation

Les milieux consultés saluent unanimement la création de la loi, qui simplifie les procédures et augmente en conséquence la sécurité du droit. Ils reconnaissent que des mesures s'imposent. Le maintien de la pratique en matière de concessions, ainsi que le transfert des principes de l'ordonnance sur l'octroi de concessions aux téléphériques (OOCT) dans la loi sur le transport des voyageurs (LTV) sont accueillis positivement.

L'harmonisation de la loi avec la directive de la CE sur les installations à câbles n'est pas contestée, mais il reste encore quelques points en suspens, notamment des questions techniques (p.ex. application aux téléskis et aux installations existantes).

En revanche, la réglementation des compétences, telle qu'elle était proposée dans le projet mis en consultation, a rencontré de nombreuses critiques (presque tous les cantons). Etant donné le bon fonctionnement du système actuel, les milieux consultés s'opposent à ce que les compétences pour les téléskis et les petits téléphériques passent des cantons à la Confédération. Ils craignent par ailleurs une hausse des coûts, qui serait insupportable pour la branche des remontées mécaniques. Si l'on vise à simplifier les procédures, cela devrait conduire à une réduction des coûts. Pour cette raison, on renonce à transférer les compétences.

Dans le contexte de la nouvelle politique régionale, quelques participants à la consultation regrettent que la loi ne contienne pas de disposition sur la promotion des installations ou de la branche des remontées mécaniques. Mais d'autres rejettent expressément cette promotion.

L'obligation de garantir financièrement la remise en état du terrain est aussi contestée. Elle est rejetée par les uns et approuvée explicitement par les autres.

De nombreuses questions ont été posées à propos des conditions à remplir en matière d'environnement, d'aménagement du territoire et d'économie pour obtenir la concession et l'autorisation d'exploiter. Voici les autres thèmes traités lors de la consultation: les procédures (contenu, déroulement, méthode, durée, participation), le traitement des installations accessoires (pistes, installations d'enneigement), la statistique, la formation du personnel, le droit du travail, les dispositions d'exécution, le droit d'expropriation, la délégation des tâches de surveillance, l'impôt sur les huiles minérales, le transport des envois postaux et les dispositions relatives au transport.

Dans le cadre de la préparation de la loi sur les installations à câbles, la réglementation des compétences et le déroulement des procédures ont offert les plus importantes possibilités de remaniement.

Le modèle proposé – réunir l'approbation des plans et l'autorisation de construire – permet de réaliser de manière optimale la simplification des procédures et l'uniformisation des voies de recours. Il a été accepté à une large majorité lors de la consultation. Le maintien de la réglementation des compétences entre la Confédération et les cantons tient compte d'une des critiques les plus importantes. De nombreux autres aspects de détail, parfois controversés, devront être réglés au niveau de l'ordonnance, car ils concernent des questions d'application. Les représentants de la branche tiennent à ce que la nouvelle réglementation n'entraîne pas une hausse des frais de procédure.

1.18 Classement des interventions parlementaires

2000 P 00.3273 PME. Simplification des procédures administratives

Ce postulat chargeait le Conseil fédéral d'examiner l'éventualité de supprimer l'obligation d'obtenir une concession pour les installations de transport à câbles et les téléskis, ainsi que les moyens de simplifier la procédure d'autorisation des installations de transport à câbles et des téléskis. Le présent message s'acquiesce de cette tâche. L'intervention peut donc être classée.

2 Commentaires des dispositions

2.1 Loi sur les installations à câbles

Le projet de loi comprend huit sections: dispositions générales, construction d'installations à câbles soumises à concession fédérale, exploitation, responsabilité et assurance obligatoire, surveillance et taxe de surveillance, voies de droit et dispositions pénales, exécution et dispositions finales.

Les art. 9 à 16 contiennent des dispositions particulières concernant les installations soumises à concession fédérale, les autres dispositions s'appliquent à toutes les installations tombant dans le champ d'application de la loi.

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet et but

Les al. 1 et 2 garantissent l'harmonisation avec la directive CE sur les installations à câbles. La réglementation porte également sur les composants de sécurité et les sous-systèmes.

L'objectif principal de la loi est de garantir l'exploitation sûre et écologique des installations. La disposition de l'al. 3 vise à ce que les installations respectent les principes de la sécurité technique et d'exploitation, ainsi que du développement durable sur le plan économique, social et écologique.

Les exigences en matière de sécurité définies au niveau international et l'utilisation d'éléments normalisés permettent également d'assurer la compétitivité des installations de transport à câbles. Les conditions liées à l'octroi des concessions selon la LTV visent aussi à garantir la viabilité des installations planifiées.

Art. 2 Champ d'application

En harmonie avec la directive européenne sur les installations de transport à câbles, le champ d'application de la loi porte sur toutes les installations à câbles servant au transport des personnes. La loi sera donc applicable aux téléphériques, funiculaires, téléskis et aux autres installations de transport similaires mues par câble.

Sont exclus du champ d'application les installations à câbles utilisées dans les mines, les installations à câbles mobiles et militaires, ainsi que les ascenseurs et machine régis par l'ordonnance du 23 juin 1999 sur les ascenseurs²⁴ ou la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques²⁵, ainsi que les installations des parcs de divertissement. La directive CE sur les installations à câbles exclut aussi de son champ d'application les chemins de fer à crémaillère, ainsi que les ferries mus par des câbles. La loi sur les installations à câbles ne mentionne plus ces modes de transport, car ils sont réglés par d'autres actes (à savoir la législation sur les chemins de fer et sur la navigation). Le titre de la loi «sur les installations à câbles transportant des personnes» montre clairement que les installations à câbles servant au transport de matériaux sont exclues de son champ d'application.

Comme la Confédération doit garantir la mise en œuvre de la directive CE sur les installations à câbles, la loi, à l'exception de la partie concernant la construction des installations soumises à concession fédérale, s'applique à toutes les installations. La directive CE s'appliquera ainsi aux téléskis et aux petits téléphériques autorisés par les services cantonaux.

Art. 3 Principes

Les al. 1 et 2 établissent pour quelles installations à câbles il faut non seulement une concession fédérale relevant du droit des transports, mais aussi une approbation des plans de l'OFT (funiculaires, téléphériques) et pour quelles installations une auto-

²⁴ RS 819.13

²⁵ RS 819.1

risation cantonale suffit (téléphériques ne servant pas au transport professionnel des personnes, petits téléphériques transportant des personnes à titre professionnel et téléskis par analogie avec la réglementation actuelle de l'OTSC). Ils fixent également la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

La concession – et dans une moindre mesure l'autorisation cantonale – permet donc à la Confédération d'exercer son monopole sur les entreprises à câbles transportant des personnes à titre professionnel. Leurs installations sont très importantes, notamment dans les régions touristiques et se trouvent souvent au centre de conflits d'intérêt entre la protection de la nature et sa mise en valeur. Il est donc dans l'intérêt général que la Confédération puisse poursuivre sa politique incontestée en matière de concession, compte tenu des principes et des objectifs qui établis dès 1979. La concession, qui sera octroyée en même temps que l'approbation des plans assurera cette continuité.

Il faut pour cela conserver les conditions matérielles régissant l'octroi des concessions selon les art. 3, al. 1, et 4 à 6 OOct. Ces dispositions qui ont fait leurs preuves seront transférées dans la LTV, afin qu'elles soient aussi applicables aux autres modes de transport implantés dans les zones touristiques.

L'al. 3 rend contraignante la réalisation des objectifs concernant la sécurité et le respect de l'environnement.

Art. 4 Exigences essentielles et normes techniques

La fixation des exigences essentielles au niveau de l'ordonnance nécessite une base légale (al. 1). Les normes techniques servent à concrétiser les exigences essentielles. L'al. 2 fixe la compétence pour élaborer ces normes dans le cadre des dispositions d'exécution. Ces dispositions découlent de la directive de la CE sur les installations à câbles. S'agissant des exigences fondamentales, la sécurité se place au premier plan, mais n'est pas le seul paramètre à prendre en compte. Les exigences en matière de protection de l'environnement ou d'aménagement du territoire entrent aussi en ligne de compte.

Art. 5 Conformité aux exigences essentielles

L'art. 5 reprend aussi, par analogie, les dispositions de la directive de la CE. Les exigences fondamentales servent à la sécurité (technique) et doivent être respectées pour que la sécurité des installations soit garantie.

D'autre part, il établit la procédure de la preuve, sur laquelle se fonde également la directive européenne (nouvelle approche). Il appartiendra au requérant ou au constructeur de prouver que les installations, les sous-systèmes ou les composants de sécurité qu'il veut mettre en service remplissent les exigences essentielles. Ce procédé permet de délimiter les compétences du constructeur, de l'exploitant et de l'autorité de surveillance.

Art. 6 Evaluation des aspects sécuritaires

L'autorité de surveillance examine la demande en fonction de l'état des connaissances sur les risques. Elle détermine de manière générale les objets pour lesquels des expertises (rapports) de sécurité sont nécessaires et peut aussi procéder elle-même à des contrôles par sondages.

Cet article fait partie de la section «Dispositions générales», parce qu'il s'applique autant à la planification et à la construction qu'à l'exploitation des installations à câbles.

Art. 7 Droit d'expropriation

Jusqu'ici, les installations à câbles n'avaient aucun droit d'expropriation, contrairement aux chemins de fer. Dorénavant, les installations à câbles desservant le trafic local ou régional pourront faire valoir un droit d'expropriation. De ce fait, ces installations auront un droit d'expropriation au même titre que les chemins de fer, dans la mesure où elles servent à la desserte de base.

On reprend ici les termes de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les indemnités (OIPAF)²⁶. Selon l'art. 4, al. 2, OIPAF, on parle de trafic local lorsque l'offre sert à desservir les localités. Selon l'art. 4, al. 2, OIPAF, on attribue au trafic régional les tronçons qui servent aux transports à l'intérieur d'une région, y compris la desserte de base des localités, ainsi qu'au trafic avec les régions limitrophes, même étrangères, s'ils sont exploités toute l'année et s'ils ont une fonction de desserte. Cette dernière existe lorsqu'une localité se trouve à chaque extrémité du tronçon ou qu'il existe un point de raccordement avec le réseau supérieur des transports publics.

Art. 8 Collecte, traitement et publication des données

Cet article est la base légale permettant à l'office de traiter toutes les données des entreprises dont il a besoin pour remplir ses tâches et qui sont nécessaires pour la statistique officielle. Jusqu'ici, la collecte des données statistiques se fondait sur l'art. 22, al. 1, OOct.

Comme dans le secteur ferroviaire, les autorités doivent pouvoir mener une politique d'information ouverte sur l'état réel des installations à câbles. Les utilisateurs des remontées mécaniques pourront ainsi se faire une meilleure idée de la sécurité d'une installation ou du sérieux d'une entreprise. D'autre part, on espère que cette mesure aura un effet préventif pour la sécurité des entreprises et la concurrence.

Conformément à l'art. 17, al. 2, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)²⁷, on déterminera dans la loi quelles données sensibles pourront être traitées. Il s'agit, en l'occurrence, des données dont l'office a besoin pour établir un certificat. Cette disposition règle également quand l'office fédéral peut publier des données concernant le retrait de l'autorisation d'exploiter ou faire état de lacunes de sécurité (mesure plus douce).

Le volume exact des données et le but de leur traitement seront précisés dans l'ordonnance.

Au niveau de l'ordonnance également, le Conseil fédéral peut régler la transmission de données non sensibles à d'autres autorités, par exemple à l'Office fédéral de la statistique pour l'établissement de la statistique officielle et leur publication.

²⁶ RS 742.101.1

²⁷ RS 235.1

Section 2 Construction d'installations à câbles soumises à concession fédérale

Art. 9 Approbation des plans

Dans le cadre de la concentration des procédures, l'approbation des plans couvre toutes les exigences en matière d'autorisation qui doivent être remplies pour pouvoir construire une installation. Il s'agit des aspects du droit des constructions, des autorisations spéciales liées au droit environnemental et des exigences sécuritaires.

L'approbation des plans sera octroyée en même temps que la concession (droit de transport régalien fondé sur les dispositions de la LTV). La coordination des procédures sera ainsi garantie.

Comme par le passé, les conditions d'octroi de la concession – celles-ci seront reprises de l'OOCT et intégrées dans la LTV – devront être remplies; les intérêts publics restent réservés. De la même manière, il faut que les droits nécessaires à la construction et à l'exploitation soient acquis ou promis, comme cela est déjà prescrit dans l'ordonnance du 10 mars 1986 sur les installations de transport à câbles. A cela s'ajoute la nouvelle disposition selon laquelle les besoins des personnes à mobilité réduite doivent être pris en compte de manière appropriée. Cette exigence sera appliquée surtout aux installations à câbles du trafic régional (desserte de base). Il ne faut pas d'autres autorisations, telles qu'une autorisation de construire selon le droit cantonal.

L'octroi de la concession doit toutefois tenir compte des prescriptions cantonales, en particulier des normes de l'aménagement du territoire (plan directeur, plan de zone).

Art. 10 Installations accessoires

Cette disposition traite les installations accessoires de la même manière que la réglementation ferroviaire (cf. ch. 1.7.2). La réalisation et la modification des constructions et des installations qui ne servent pas à l'exploitation ferroviaire ou qui ne servent pas à cette fin de manière prépondérante sont soumises en premier lieu au droit cantonal. Cela vaut notamment pour les pistes de descente et les canons à neige. Un restaurant ou un parking ne sert pas directement à l'exploitation des remontées mécaniques, mais aux clients de celles-ci.

Lors de l'octroi d'une approbation des plans selon le droit des installations à câbles, il faut aussi tenir compte des futures installations accessoires. Cela résulte de l'art. 25a de la loi sur l'aménagement du territoire, en vertu duquel les différentes procédures doivent être coordonnées pour l'établissement de constructions ou d'installations qui requièrent les décisions de plusieurs autorités. L'autorité responsable de la coordination recueille notamment de toutes les autorités cantonales et fédérales concernées les prises de position complètes relatives au projet et veille à ce que les décisions soient harmonisées quant au fond. Si une installation accessoire fait partie intégrante d'un projet d'installation à câbles, l'approbation des plans prévue selon le droit des remontées mécaniques ne pourra être accordée que si les installations accessoires répondent aux prescriptions en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

Art. 11 Ouverture de la procédure d'approbation des plans

Les documents à présenter à l'appui de la requête seront fixés dans l'ordonnance. Les indications de l'art. 10, OOct, et la liste OFT des documents qui reposent sur cette base et qui sont bien connus de la branche doivent être pris en considération.

La vérification des documents présentés quant à leur exhaustivité et à leur exactitude permettra d'éviter que la procédure soit ouverte avec des dossiers manifestement insuffisamment documentés.

Art. 12 Consultation, publication et mise à l'enquête

Le délai de consultation fixé (trois mois) correspond à la pratique (cf. art. 18d, al. 1, LCdF) dans ce domaine. Dans des cas exceptionnels, une réduction ou une prolongation est possible. Une prolongation s'impose lorsque des difficultés matérielles requièrent des études approfondies. La publication dans des organes cantonaux officiels garantira, comme par le passé, l'information du public et des organisations suisses habilités à recourir.

Art. 13 Opposition

L'article prévoit une procédure d'opposition analogue à celle de l'art. 12a, al. 2 LPN. Celui qui ne participe pas à la procédure de première instance n'a plus qualité pour recourir.

Cette manière de procéder garantit que dans l'intérêt de la concentration, toutes les objections puissent être traitées globalement et intégrées dans la décision de concession.

Art. 14 Concentration des décisions au sein de l'administration fédérale

La concentration des procédures selon les art. 62a ss LOGA requiert une disposition ad hoc dans la loi sur les installations à câbles.

Les autorités fédérales concernées sont consultées. Les éventuelles divergences sont soumises à une procédure de conciliation.

Art. 15 Procédure simplifiée

La procédure simplifiée s'applique pour l'essentiel aux mesures de remise en état soumises à autorisation (p. ex. adaptation à l'état de la technique dans le cadre du renouvellement de l'autorisation d'exploiter), ainsi qu'aux plans de détail à approuver après coup.

Ces plans de détail ne doivent toucher que des points qui ne peuvent plus compromettre l'ensemble du projet.

Il est impératif que les personnes concernées aient la possibilité de s'exprimer sur le projet, de s'y opposer ou de donner leur accord par écrit. Cette démarche correspond à la procédure prévue par les lois cantonales sur la construction pour les projets soumis à la «petite procédure d'autorisation de construire». Les projets qui ont de faibles répercussions intéressent essentiellement la commune où le projet sera réalisé et, le cas échéant, l'autorité cantonale concernée. C'est pourquoi il est possible de demander, en plus de l'avis des autorités fédérales, celui des cantons et des communes concernés. L'art. 62a, LOGA règle la consultation des autorités fédérales et ne

doit plus être mentionné explicitement ici. Il est possible que lors d'une telle consultation, la commune ou le canton estime que la procédure ordinaire et la publication des plans sont nécessaires; cette procédure peut être rattrapée sans autres.

Art. 16 Droit applicable

Etant donné la jonction des procédures, il faudra, pour certaines installations du trafic local ou régional, se prononcer aussi sur des oppositions fondées sur le droit d'expropriation. Cela ne sera pas le cas des demandes d'indemnités, qui font l'objet d'une procédure spéciale. Vu le principe de subsidiarité, il faut d'abord appliquer la loi sur les installations à câbles, puis à titre complémentaire, la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx)²⁸. Comme les questions relatives au droit d'expropriation sont rares, il est approprié de renvoyer, en de tels cas, à la LCdF. Il ne serait pas judicieux de reprendre toutes les dispositions ad hoc dans la loi sur les installations à câbles.

Mais la LCdF s'applique aussi lorsqu'il s'agit de questions de détail concernant l'approbation des plans. Ainsi, il y a lieu de recourir aux dispositions de la LCdF lorsqu'il est question de la durée de l'approbation des plans, du piquetage et de l'évacuation des matériaux d'excavation.

Section 3 Exploitation

Art. 17 Autorisation d'exploiter

Les installations à câbles ne peuvent être exploitées qu'avec l'autorisation des autorités. Comme pour l'évaluation des aspects sécuritaires lors de la procédure d'approbation des plans, l'appréciation de l'installation terminée se fait en fonction des risques sur la base des dossiers de sécurité et – lorsque c'est nécessaire – de rapports de sécurité.

Art. 18 Devoir de diligence

La garantie de la sécurité incombe au titulaire de l'autorisation. Ce dernier est aussi responsable de l'entretien de l'installation.

Art. 19 Démantèlement de l'installation

L'art. 18 OOct dispose déjà que l'installation doit être démantelée lorsque la concession expire, est supprimée ou retirée. Cette obligation tient compte de l'objectif de la politique des concessions: faire un usage ménager de la nature et du paysage. L'obligation prend naissance dès que l'installation n'est plus exploitée.

Section 4 Responsabilité et assurance obligatoire

Art. 20 Responsabilité

La disposition traite exclusivement la responsabilité, telle qu'elle est définie dans le droit de la responsabilité civile des chemins de fer. L'assurance obligatoire, telle qu'elle existe surtout pour les installations des stations de sports d'hiver et pour les pistes de descente que celles-ci exploitent, ne fait pas l'objet de cette disposition.

Art. 21 Assurance obligatoire

L'obligation de couvrir la responsabilité civile est une des conditions d'octroi de l'autorisation d'exploiter. Elle est reprise de l'art. 21, OOct.

Section 5 Surveillance et émoluments

Art. 22 Autorité de surveillance

Cet article détermine l'autorité de surveillance.

Art. 23 Tâches et compétences de l'autorité de surveillance

L'exploitant est compétent pour garantir la sécurité. L'autorité de surveillance veille à ce qu'il respecte cette obligation. Conformément aux dispositions sur l'approbation des plans et l'autorisation d'exploiter, elle exécute aussi la surveillance en fonction des risques. A cette fin, elle peut exiger des preuves et des rapports, ordonner des mesures, voire limiter ou interdire l'exploitation.

Les modalités seront précisées dans une ordonnance.

Art. 24 Obligation d'annoncer et de collaborer

Vu l'ordonnance du 28 juin 2000 sur les déclarations et les enquêtes en cas d'accident (OEATP)²⁹, il existe à l'heure actuelle pour les installations à câbles de la compétence de la Confédération une obligation d'annoncer les événements particuliers à un service commun mis en place par l'OFT et l'organe d'enquête sur les accidents. Il n'est pas prévu de changer cette réglementation. Vu l'art. 24, cette obligation d'annoncer les événements à l'autorité de surveillance est fixée au niveau de la loi et elle est aussi étendue aux remontées mécaniques relevant des cantons.

Art. 25 Taxe de surveillance

La taxe de surveillance couvre les frais périodiques relatifs aux contrôles techniques et aux inspections des bâtiments, installations et véhicules des entreprises de transport à câbles.

L'exploitant est responsable de la sécurité technique des installations. Mais l'OFT les vérifie en fonction des risques et à intervalles réguliers. Il contrôle aussi chaque année les rapports des entreprises sur l'état des installations. Pour ces dépenses,

²⁹ RS 742.161

l'office perçoit chaque année des taxes forfaitaires. Pour les calculer, il se fonde sur le genre de l'installation à câbles (p.ex. installation à mouvement continu, télésiège, installation à mouvement de va-et-vient) et sur sa grandeur (capacité de transport, nombre de sections).

Section 6 Voies de droit et dispositions pénales

Art. 26 Voies de droit

Le recours à la Commission fédérale de recours en matière d'infrastructure et d'environnement (1^{re} instance) et avec le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (2^e instance), constitue une procédure uniforme à deux niveaux pour toutes les installations relevant de la Confédération.

Cette procédure correspond à la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la simplification et la coordination des procédures de décision³⁰.

Art. 27 Dispositions pénales

Les actes mentionnés constituent des délits punis d'une peine privative de liberté de 3 ans ou d'une amende. De plus, ils sont punissables, qu'ils aient été commis intentionnellement ou par négligence.

L'al. 2 traite la responsabilité solidaire des personnes morales. La responsabilité pénale de l'entreprise (art. 100^{quater} et 100^{quinquies} du code pénal (CP)³¹) est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2003. Vu l'art. 100^{quater}, al. 1, CP, une entreprise de transport à câbles peut être rendue responsable sur le plan pénal et punie d'une amende de 5 millions de francs au plus si par suite d'un manque d'organisation, un délit au sens de l'art. 27 de la loi sur les installations à câbles ne peut être imputé à aucune personne physique.

Cela n'entraîne pas la double condamnation de l'entreprise, mais celle-ci peut être poursuivie, qu'il soit possible d'imputer la responsabilité à une personne physique (art. 29, al. 2, loi sur les installations à câbles) ou qu'une telle imputation soit impossible en raison du manque d'organisation (art. 100^{quater} CP).

L'al. 4 dispose que le Ministère public fédéral doit être informé, afin qu'il puisse intervenir. Conformément à l'art. 266, let. c, de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale fédérale (PPF)³², le Ministère public de la Confédération peut utiliser les voies de recours prévues par le droit cantonal contre des jugements, des décisions ou des ordonnances de non-lieu prononcés par des autorités cantonales, lorsque la décision doit lui être communiquée selon l'art. 265, al. 1, PPF ou en vertu d'une autre loi fédérale.

30 RO 1999 3071

31 RS 311.0

32 RS 312.0

Section 7 Exécution

Art. 28 Dispositions d'exécution

Il est dans l'intérêt de l'industrie et du secteur touristique que le droit suisse soit harmonisé avec la directive européenne sur les installations à câbles. C'est pourquoi le Conseil fédéral est chargé d'édicter les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de cette directive dans une ordonnance ainsi que d'autres dispositions sur la planification, la construction, l'exploitation et la surveillance.

Art. 29 Délégation de tâches de surveillance

Le Conseil fédéral doit être habilité à confier des tâches de surveillance à des services de contrôle technique indépendants, afin d'exploiter les compétences techniques de ces services.

Section 8 Dispositions finales

Art. 30 Modification du droit en vigueur (annexe)

Cf. ch. 2.2.

Art. 31 Dispositions transitoires

Ces dispositions correspondent à la réglementation usuelle.

Art. 32 Référendum et entrée en vigueur

Ces dispositions correspondent à la réglementation usuelle.

2.2 Modification du droit en vigueur

Organisation judiciaire: après la décision de la commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement (CRINEN), la voie de droit doit mener au Tribunal fédéral (recours de droit administratif).

En principe, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre l'octroi ou le refus de concessions n'est pas admis (art. 99, al. 1, let. d, de l'organisation judiciaire du 16 décembre 1943³³; OJ). En modifiant l'art. 99, al. 2, let. a, OJ, on étend le champ d'application aux installations à câbles et l'on crée ainsi la base d'une voie de droit uniforme au Tribunal fédéral.

Loi sur les chemins de fer: vu que les funiculaires seront dorénavant régis par la loi sur les installations à câbles, il faut les exclure de la LCdF.

Loi sur le transport de voyageurs: la LTV réglera de manière centralisée l'obligation d'obtenir une concession pour tous les modes de transport. Elle contient également

³³ RS 173.110

les dispositions habituelles concernant la modification et le transfert de la concession.

Suite à la motion du conseiller national Jutzet transmise par le Parlement (00.3513; Agressions sur des employés des transports publics. Modification du Code pénal suisse ou législation spéciale) une disposition sur la «poursuite d'office» doit être prévue afin de protéger les employés des transports publics. Il est judicieux de l'intégrer à la LTV afin qu'elle s'applique à tous les moyens de transports publics.

3 Conséquences

3.1 Pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

La nouvelle procédure prévue par la loi sur les installations à câbles ne touche pas les mécanismes de financement de la Confédération dans le domaine des transports à câbles. Les procédures cantonales d'autorisation de construire étant supprimées, il n'y aura plus d'émoluments à ce niveau. En revanche, la concentration de la procédure fédérale occasionnera des frais supplémentaires. La perception d'émoluments est soumise au principe de la couverture totale des charges, défini dans les instructions à observer dans les dispositions réglementaires régissant les émoluments, que le Conseil fédéral a publiées le 19 mars 1984.

3.1.2 Conséquences sur le personnel

La loi répartit clairement les tâches entre la Confédération et les cantons. S'agissant des installations pour lesquelles elle est compétente, la Confédération est autorisée à octroyer des approbations des plans qui ne traiteront plus exclusivement les aspects sécuritaires, mais aussi toutes les questions liées à la construction, à l'environnement et à l'aménagement du territoire. En reprenant les questions inhérentes au droit des constructions, on vise à ne plus effectuer qu'une seule procédure. Etant donné le nombre des installations et compte tenu de la charge moyenne de travail, il faut s'attendre à ce que l'intégration des aspects de construction dans l'approbation des plans régie par le droit fédéral occasionne des tâches supplémentaires, qui nécessiteront du personnel.

Durant la phase de mise en route, il faudra aussi s'attendre à des dépenses dans le domaine de l'informatique (descriptions des processus, banque de données, contrôle, modèles, etc.), de l'information des entreprises de transport à câbles et des cantons, ainsi qu'à des frais liés aux conseils techniques.

Dans l'ensemble, il faut tabler sur cinq postes supplémentaires durant la phase initiale. Une réduction à quatre postes est concevable par la suite.

Le nouveau régime des recours déléstera le service juridique du SG-DETEC et la Division des recours au Conseil fédéral, de l'Office fédéral de la justice. La commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement estime que le nombre des recours va augmenter en conséquence, ce qui nécessitera un poste supplémentaire. Comme pour la loi sur la coordination et la simplification des

procédures d'approbation des plans (message du Conseil fédéral du 25 février 1998, ch. 32, FF 1998 2283), il faudra procéder à un transfert de postes.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le transfert des décisions d'autorisations de construire à la Confédération délégera formellement les cantons et les communes. Leur tâche comme participants à la procédure de consultation sur les projets relevant de la compétence fédérale continuera toutefois d'être importante.

3.3 Conséquences économiques

Du point de vue économique, les installations à câbles fournissent essentiellement des prestations de transport dans la chaîne des prestations touristiques. Elles se différencient en cela du reste des transports publics. L'offre et la demande sont définies par la géographie, d'une part, et par le marché touristique, d'autre part. Grâce à la loi sur les installations à câbles, le législateur règlera les conditions d'accès au marché, en conservant l'obligation d'obtenir une concession (cf. ch. 1.6). Lors de l'évaluation, il faut que les autorités fédérales maintiennent l'examen de la rentabilité. Cela étant, il faut prévoir, comme par le passé, une marge de manœuvre pour les développements de l'économie de marché et l'activité des entreprises.

En Suisse la plupart des sites intéressants pour les entreprises de transport à câbles sont déjà desservis dans une large mesure. Dans ce secteur économique, la tendance est à l'élimination de la concurrence. Cela pousse la branche à la concentration. Les coopérations et les fusions augmenteront donc au cours des prochaines années.

En revanche, la rationalisation des procédures ainsi qu'une philosophie appropriée en matière de sécurité permettront d'assurer l'égalité de traitement avec les autres modes de transport et surtout d'adapter le domaine des transports à câbles aux normes européennes. Cela créera des conditions-cadres optimales, mais ne résoudra pas les problèmes économiques de la branche.

Du point de vue de la politique industrielle, il est important d'harmoniser le droit suisse à la directive européenne sur les installations à câbles, car cela facilitera la collaboration avec les pays voisins. Un composant de sécurité ou un sous-système admis en Suisse restera compétitif sur le marché étranger car il sera soumis aux mêmes exigences. Cela correspond à la politique étrangère du Conseil fédéral.

En permettant des procédures efficaces et simples, la loi doit améliorer les conditions-cadres de la branche, tout en garantissant une pesée des intérêts exhaustive. La concentration des procédures décharge tant le constructeur que les exploitants, étant donné qu'ils pourront désormais faire traiter un projet de construction dans le cadre d'une seule procédure d'approbation des plans.

La pression exercée sur les entreprises de transport s'accroîtra à l'avenir. Il est probable que la tendance à optimiser les processus d'économie d'entreprise se renforcera. Il n'appartient toutefois pas à la Confédération d'intervenir directement dans le secteur des transports publics, qui fonctionne principalement selon les règles de l'économie de marché.

3.4 Autres conséquences

3.4.1 Conséquences générales

Les conditions-cadres seront nettement améliorées tant pour les entreprises de transport que pour les autorités impliquées. Les procédures seront concentrées. On peut partir du principe qu'elles seront plus légères pour les requérants.

Jusqu'à présent, il fallait prendre plusieurs décisions, parfois indépendantes les unes des autres, pour un seul projet. En éliminant cela, on augmente la sécurité juridique. La vue d'ensemble de la réglementation dans ce domaine sera donc nettement améliorée.

L'harmonisation avec le droit européen occasionnera plus de travail pour établir tous les documents. Pour le reste, on peut s'attendre à des simplifications. Une fois examinés, les systèmes pourront être utilisés partout dans l'UE grâce à la reconnaissance réciproque. Le travail sera plus simple grâce à la normalisation.

3.4.2 Conséquences pour les entreprises de transport à câbles

Pour les entreprises de transport à câbles, la réduction à un seul interlocuteur au niveau des autorités aura des effets positifs. Comme les aspects du droit de la construction seront intégrés dans une seule décision, les émoluments que la plupart des cantons percevaient jusqu'ici pour les décisions d'autorisations de construire disparaîtront. D'autre part, les émoluments pour l'approbation des plans régie par le droit fédéral devront être revus à la hausse. Dans ce contexte, il faudra tenir compte de manière appropriée de la situation économique du secteur des transports à câbles. La charge des entreprises ne doit pas augmenter dans l'ensemble.

3.4.3 Conséquences pour l'environnement

Les montagnes suisses permettent d'exercer des activités de loisirs uniques. Elles revêtent donc une importance particulière pour les loisirs et le tourisme. Il est important de maintenir et d'exploiter durablement les paysages culturels traditionnels et les montagnes. La politique fédérale d'octroi des concessions a permis, au cours des 20 dernières années, d'exploiter raisonnablement des surfaces supplémentaires, notamment dans les régions de haute montagne. Cela a largement contribué à créer et maintenir un rapport équilibré entre les zones desservies par des moyens mécaniques et intensément exploitées au niveau touristique et les zones intactes. Dans l'intérêt de l'environnement, la nouvelle législation tiendra aussi compte de ces principes.

Dans la solution présentée, la procédure prend en compte les aspects du droit de l'environnement de manière globale et en pesant les intérêts en présence.

3.4.4 Conséquences pour l'aménagement du territoire

Lors de la nouvelle procédure d'octroi de l'approbation des plans et de la concession, on examinera si le projet prend en compte les principes de planification selon l'art. 3 LAT, s'il les met en œuvre et s'il correspond au plan directeur cantonal ainsi qu'aux plans d'affectation.

Les impératifs de l'équipement seront pris en considération sur la base des principes de planification de la loi sur l'aménagement du territoire et des conditions d'octroi des concessions selon la loi sur le transport de voyageurs.

L'obligation de planifier découlant de la législation sur l'aménagement du territoire – en premier lieu le plan directeur cantonal et la planification communale – est impérative si la construction d'une installation a de nouvelles conséquences sur le territoire, l'équipement et l'environnement. C'est notamment le cas lors de l'extension, de la jonction et de la création de domaines skiabiles.

3.4.5 Conséquences pour la sécurité technique

Comme la réglementation suisse sera harmonisée à la directive européenne, il y a lieu de satisfaire aux exigences essentielles prévues par celle-ci. Dans l'optique de la sécurité, cela signifie que le niveau de sécurité sera égalisé dans les pays membres de l'UE et en Suisse. Du fait qu'une installation, les composants de sécurité et les sous-systèmes seront soumis à un examen et à la preuve de la sécurité, l'Etat satisfait à son obligation de diligence.

4 Programme de la législature

Le projet est annoncé dans le rapport sur le Programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1083).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La loi sur les installations à câbles se fonde sur l'art. 87 de la Constitution fédérale qui attribue à la Confédération la compétence législative dans le domaine des installations à câbles.

5.2 Rapports avec le droit international

La directive 2000/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative aux installations à câbles transportant des personnes (2000/9/CE)³⁴ est prise en compte dans le présent projet de loi, notamment ses dispositions sur la sécurité

³⁴ JO n° L 106 du 3.5.2000, p. 21.

technique des installations, les sous-systèmes et les composants de sécurité. La législation est donc harmonisée sur le plan technique également avec celle des pays alpins environnants qui ont transposé la directive dans leur droit national.

Pour d'autres projets de loi, la Suisse a jugé judicieux d'élaborer des bases juridiques compatibles avec le droit européen (p. ex. loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce³⁵, loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques³⁶). La nouvelle loi sur les installations à câbles ne doit pas faire exception.

5.3 Forme de l'acte à adopter

La loi sur les installations à câbles établit les principes applicables dans ce domaine. Elle prend la forme d'une loi fédérale de durée indéterminée.

5.4 Délégation du pouvoir de légiférer

Les art. 4, al. 1, 8, al. 5, 11, al. 3, 24, al. 3, 25, al. 3, et 28 contiennent des délégations au Conseil fédéral. Celles-ci concernent des modalités techniques et administratives et sont donc conformes à la Constitution (art. 164, al. 2).

5.5 Coordination avec d'autres révisions législatives

5.5.1 Révision de l'organisation judiciaire

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation judiciaire, il faudra adapter les dispositions de procédure.

5.5.2 Réforme des chemins de fer 2

La loi sur les installations à câbles prévoit des modifications de la loi sur les chemins de fer et de la loi sur le transport de voyageurs. Il est probable que la loi sur les installations à câbles et les lois précitées seront examinées au Parlement presque au même moment, dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2. Suivant le projet qui entrera le premier en vigueur, il faudra harmoniser les dispositions pertinentes, pour ne pas rendre caduques les adaptations déjà effectuées.

³⁵ RS 946.51

³⁶ RS 819.1

