



Référence du dossier : BAV-200-00012/00004/00002/00001/00005/00001

Juillet 2019

Ordonnance sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire

Rapport explicatif

1 Introduction

Le 28 septembre 2018, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire¹ (ci-après OBI). L'acte modificateur OBI prévoit une révision partielle de dix lois fédérales, le plus grand nombre de modifications étant apporté à la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)² et à la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)³.

L'acte modificateur OBI encourage la transparence du système ferroviaire suisse, réduit le potentiel de discrimination, augmente l'efficacité et contribue ainsi à une amélioration à long terme du système actuel. Le projet se concentre sur la transformation du service d'attribution des sillons (SAS) en un établissement fédéral indépendant doté de compétences supplémentaires, sur la création d'une base légale pour les maîtrises de systèmes, sur l'octroi de droits de participation aux entreprises de transport ferroviaires (ETF) lors de la planification des horaires ainsi que des investissements, sur le renforcement de la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF) et sur sa nouvelle dénomination RailCom. OBI renforce en outre les droits des passagers.

Ces modifications de lois requièrent des précisions au niveau des ordonnances. Dix actes normatifs sont concernés et une nouvelle ordonnance sur le service d'attribution des sillons est proposée.

¹ FF 2018 6097

² RS 742.101

³ RS 745.1

2 Grandes lignes des modifications d'ordonnances

2.1 Service d'attribution des sillons

À l'avenir, le SAS, en tant qu'établissement fédéral indépendant, veillera à l'établissement horaire non discriminatoire. Sa forme juridique en tant qu'établissement de droit public répond aux exigences du Conseil fédéral concernant le gouvernement d'entreprise relatif au pilotage des entités devenues autonomes. Le SAS se composera du Conseil d'administration, de la direction administrative et de l'organe de révision.

Une nouvelle ordonnance sur le service d'attribution des sillons (OSAS) définira les compétences du SAS, ses différentes tâches, la participation de tiers à l'élaboration des horaires, la transmission d'informations et les émoluments. En outre, les ordonnances existantes doivent être adaptées de sorte que certaines tâches actuellement confiées aux gestionnaires d'infrastructure (GI) soient désormais exécutées par le SAS.

2.2 Droits de participation

Les ETF et les raccordés sont directement concernés par les décisions d'investissement des GI. La loi dispose donc qu'ils doivent bénéficier d'un meilleur accès aux informations des GI. En outre, elle garantit aux ETF concernées par l'accès au réseau et aux raccordés non seulement un droit à l'information, mais aussi un droit de participation. Les détails du processus de participation et les possibilités de recours sont fixés au niveau de l'ordonnance.

2.3 Maîtrises de systèmes

Les tâches supérieures d'exploitation ou de développement de l'infrastructure (tâches systémiques) peuvent être exécutées pour plusieurs entreprises par un gestionnaire de système (maîtrises de systèmes). L'Office fédéral des transports (OFT) peut confier une maîtrise de système dans le domaine de l'infrastructure lorsqu'il existe un potentiel gain d'efficacité, que l'interopérabilité en est améliorée ou que des solutions uniformes sont dans l'intérêt des clients des transports publics. C'est notamment le cas lorsqu'un gestionnaire de système assume la responsabilité du développement ou du perfectionnement d'un système technique. Il le fait au nom des ETF concernées et travaille en étroite collaboration avec celles-ci.

Il s'agit en premier lieu de donner une base légale uniforme à tous les gestionnaires de système actuels et mandatés par l'OFT. Ce dernier peut attribuer d'autres mandats de maîtrise de système. L'ordonnance régleme les détails des contrats de maîtrise de système et l'implication de la RailCom.

2.4 RailCom

OBI investit l'autorité de régulation de compétences supplémentaires afin que celle-ci puisse assurer un accès non discriminatoire au réseau. Dans le cadre de la pratique suisse des autorités de régulation (EiCom, ComCom, PostCom), la CACF sera rebaptisée RailCom. Les principes relatifs aux émoluments

et aux redevances ainsi qu'à la coopération avec les organismes de réglementation compétents des États membres de l'UE sont désormais définis au niveau de l'ordonnance. En outre, la nouvelle désignation RailCom remplace l'ancienne désignation (Commission d'arbitrage) dans l'ordonnance.

Selon le message du Conseil fédéral du 16 novembre 2016 sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire⁴, le renforcement de l'autorité de régulation RailCom nécessite la création d'un poste supplémentaire à plein temps.

2.5 Droits des passagers

Les dispositions légales concernant les retards, les correspondances manquées et les annulations ne s'appliquent qu'aux entreprises de transport concessionnaires et donc pas aux lignes de bus servant au transport exclusivement international de voyageurs et qui ne sont pas soumises à concession, mais à autorisation. Toutefois, dans son message sur OBI, le Conseil fédéral annonçait déjà son intention d'adapter la réglementation sur le transport international par bus aux normes européennes afin d'améliorer les droits des passagers et d'uniformiser les conditions de concurrence. La proposition de modification de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV)⁵ se fonde sur les dispositions qui sont en vigueur depuis des années dans l'UE.

OBI a créé le cadre légal en vue de l'adoption des dispositions de l'UE sur les droits des voyageurs dans le transport ferroviaire. Le Parlement a délibérément laissé au Conseil fédéral la compétence de régler les détails au niveau de l'ordonnance. L'accent est mis sur les besoins pratiques des voyageurs en cas d'accident, sur le droit à l'information, sur les droits des personnes handicapées ou à mobilité réduite, sur la poursuite du voyage tel que prévu ou avec un nouvel itinéraire, ainsi que sur le remboursement du prix de transport et sur l'assistance en cas d'annulation ou de départ retardé.

En tant qu'autorité de surveillance, l'OFT est responsable de la protection des droits des passagers et du contrôle de leur application. Selon le message de 2016, les besoins en ressources humaines doivent être augmentées d'un poste à temps plein.

2.6 Divers

Le projet comprend d'autres adaptations d'ordonnances au sens d'améliorations, de mises au net ou de modifications mineures dans des domaines isolés.

⁴ FF 2016 8399

⁵ RS 745.11

3 Commentaire des dispositions

(Les parenthèses renvoient à la base légale pertinente).

3.1 Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁶

Annexe I, ch. VII 2.2.3

L'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration contient une liste exhaustive des unités de l'administration fédérale. À ce titre, le SAS doit désormais être également inclus dans l'annexe.

3.2 Ordonnance du 25 novembre 1998 sur les émoluments de l'OFT⁷

Selon la loi, la RailCom doit également se financer en partie par des émoluments ; le Conseil fédéral doit édicter les règlements nécessaires à cet effet. Une ordonnance séparée ne serait pas appropriée, de sorte que l'ordonnance existante sur les émoluments de l'OFT peut être adaptée en conséquence. Étant donné que le champ d'application de cette ordonnance s'en trouve élargi, elle obtient un nouveau titre et l'article définissant son but est complété.

Art. 1, let. d

Étant donné que les dispositions de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments⁸ ne suffisent pas à régler définitivement les émoluments de la RailCom, l'actuelle ordonnance sur les émoluments de l'OFT (désormais : ordonnance sur les émoluments pour les transports publics) est complétée. Cela s'applique également à l'article qui définit le but de l'ordonnance. Du fait d'OBI (art. 40a^{quinquies} LCdF), les dispositions de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)⁹, en particulier les art. 63 à 69, s'appliquent par analogie au recours devant la RailCom. Par conséquent, l'ordonnance sur les émoluments de l'OFT ne s'applique pas à la procédure d'action devant la RailCom.

Art. 13 Décision sur les émoluments et les taxes

Dans la version allemande, le contenu et le titre de l'article ne correspondent pas. Pour cette raison, l'article mentionne désormais les émoluments en plus des taxes.

Art. 26

Les émoluments de la RailCom s'élevant de 100 à 250 francs par heure de travail correspondent aux taux appliqués par les autres régulateurs dans le domaine des infrastructures.

⁶ RS 172.010.1

⁷ RS 742.102

⁸ RS 172.041.1

⁹ RS 172.021

3.3 Ordonnance du 14 octobre 2015 sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCPF)¹⁰

Art. 7, al. 2

La loi sur les chemins de fer dispose que le SAS doit publier les plans d'investissement des GI afin que les ETF et les raccordés puissent exercer leur droit de participation. L'OCPF charge l'OFT de mettre ces documents à la disposition de tiers.

Art. 24, al. 4 à 6 Plan d'investissement et participation

Il est dans l'intérêt des ETF et des raccordés que le trafic puisse se dérouler de manière fluide et efficiente et que la capacité nécessaire soit disponible pour les manœuvres et la formation des trains. La LCdF les investit donc d'un droit de participer à la planification des investissements des GI. Cette participation a déjà lieu actuellement à différents niveaux. Le droit formulé dans la loi devrait être appliqué au plus tard lorsque les GI fixent leurs plans d'investissement. Le droit de participation consiste en la possibilité d'obtenir des informations et des motifs et à pouvoir prendre position. Toutefois, il ne prévoit pas de moyens de recours. En revanche, les entreprises intéressées doivent être libres de présenter leurs intérêts à l'OFT, qui examine les plans d'investissement dans le cadre du controlling des conventions de prestations et en discute avec les GI. Mais là aussi, ce droit de participation reste sans moyens de recours.

Il existe un moyen de recours formel en cas d'allégation de discrimination. La RailCom est compétente pour évaluer cela. Toutefois, elle ne peut que déterminer si une procédure a été discriminatoire ou non. L'évaluation du contenu des décisions d'investissement reste du ressort de l'OFT.

Les GI ont cherché à savoir si l'ordonnance devait délimiter le droit de participation par rapport à la procédure d'approbation des plans. Une telle nécessité n'existe pas, puisque la loi sur les chemins de fer place clairement le droit de participation dans le contexte de la planification des investissements et non dans le domaine de la planification de détail, qui a lieu beaucoup plus tard.

Art. 33, al. 1 et 1^{bis}

La réglementation actuelle sur les conventions de mise en œuvre (compétence du DETEC) a fait ses preuves. Toutefois, elle ne convient pas pour les conventions de moindre envergure, en particulier celles qui ne réglementent que l'étude de projet, ni pour la modification de conventions existantes. Tant que la loi sur les chemins de fer n'aura pas été adaptée – ce qui prendra du temps – une réglementation transitoire sera adoptée au niveau de l'ordonnance.

Art. 37a

Les contrats relatifs aux tâches systémiques font l'objet d'une réglementation détaillée dans la LCdF. La seule précision à apporter est la possibilité de résilier les contrats de maîtrise du système pour la fin

¹⁰ RS 742.120

d'une année moyennant un préavis de 12 mois. De cette manière, les intérêts du gestionnaire du système et ceux de l'OFT sont dûment pris en compte. Les délais concordent avec le financement, qui se fait par le biais de crédits de paiement annuels.

3.4 Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'accès au réseau ferroviaire (OARF)¹¹

Remplacement d'une expression

Il s'agit de remplacer le terme « gestionnaire de l'infrastructure » par « service d'attribution des sillons » en raison des nouvelles responsabilités de ce dernier.

Art. 11, al. 4

Cette modification s'impose afin de permettre au SAS de faire preuve d'une certaine souplesse dans des cas justifiés lors de l'attribution des sillons.

Art. 11b, al. 1^{bis}, 2, 1^{re} phrase, et 5, 1^{re} phrase

La marche à suivre en cas de fermetures prévues est régie par le droit de l'UE. Lors de fermetures de tronçons, c'est le SAS qui est désormais responsable des sillons de déviation et plus les GI. La publication 12 mois avant le début de la période d'horaire concernée vise à mettre à jour les informations sur la fermeture.

Art. 12a, al. 4

Étant donné que le SAS et les GI ne sont plus identiques, il faut attribuer les tâches respectives (al. 1 et 2). L'obligation de faire approuver par l'OFT les mesures prises sur les lignes surchargées (al. 3) peut être supprimée, dès lors que le SAS est indépendant.

Art. 12b

L'OARF ne contraint pas encore les GI à établir une déclaration de capacité-cadre, mais cette déclaration fait partie du droit UE spécifique. Afin de faciliter le transport ferroviaire international de marchandises, la Suisse s'efforce d'harmoniser autant que possible ses dispositions légales spécifiques avec le droit de l'UE. Le SAS publiera donc une nouvelle déclaration de capacité-cadre, comme c'est déjà le cas dans les pays voisins.

Art. 12c, al. 3

Le droit de régler les détails de la procédure d'appel d'offres passe de l'OFT au SAS.

Art. 14, al. 1, 3^e phrase, 2, 1^{re} phrase, et 5

Cet article définit les différents rôles des GI et du SAS en cas de dérangement.

¹¹ RS 742.122

Art. 25 RailCom

L'article est reformulé en raison du changement de nom de la « Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer » en « RailCom » et de la clarification de ses tâches, notamment l'obligation d'échanger des informations avec les services de régulation des États membres de l'UE.

Art. 26, al. 1

Les droits de regard de l'OFT et de la RailCom sont déjà prévus de manière exhaustive dans la loi.

Art. 27, al. 1 et 3

Comme dans l'acte modificateur OBI, le terme « révocation » est remplacé par « retrait ». Les deux termes doivent désormais être utilisés de manière uniforme. Le retrait est une conséquence juridique d'un acte illégal et il est donc permis sans indemnisation. La révocation, en revanche, est due à un intérêt public supérieur malgré les actions légitimes du titulaire de la concession, ce qui explique pourquoi la révocation entraîne une obligation de verser une compensation.

3.5 Ordonnance du 23 novembre 1983 sur les chemins de fer¹²

Art. 5b, al. 4

En vue d'une terminologie uniforme (cf. commentaire de l'art. 27, al. 1 et 3, OARF), il s'agit d'une disposition relative au retrait.

Art. 15f, al. 1 et 3

En adoptant la directive 2008/57/CE relative à l'interopérabilité du système ferroviaire dans l'Union européenne (directive sur l'interopérabilité)¹³, la Suisse s'est engagée à établir un registre d'infrastructure conformément à la réglementation européenne. Ce registre est tenu par le SAS. Les GI d'un réseau à voie normale doivent impérativement s'y inscrire ; tous les autres GI peuvent le faire sur une base facultative. Bien que le registre suisse des infrastructures serve de base au registre européen, il reste accessible en vue des procédures nationales suisses. L'OFT réglemente l'utilisation du registre au niveau de la procédure, tandis que le SAS est responsable de la tenue du registre.

Art. 15v, al. 5

En vue d'une terminologie uniforme (cf. commentaire de l'art. 27, al. 1 et 3, OARF), il s'agit d'une disposition relative au retrait.

¹² RS 742.141.1

¹³ Directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté (refonte), JO L 191 du 18.7.2008, p. 1.

3.6 Ordonnance du 25 mai 2016 sur le transport de marchandises (OTM)¹⁴

Art. 6a Octroi d'un accès non discriminatoire aux prestations de transport ferroviaire de marchandises

Conformément à l'art. 25, al. 2, de la loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises (LTM)¹⁵, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions visant à prévenir toute discrimination en matière de transport ferroviaire de marchandises. Il existe un certain potentiel de discrimination dans les services fournis dans le cadre de la livraison de trains, de wagons ou de groupes de wagons entre une infrastructure ferroviaire (par ex. une gare de formation ou de réception) et des voies de raccordement ou des terminaux pour le transport combiné (ITTC), car ces services sont généralement fournis dans une gare par une seule entreprise, en raison des économies d'échelle. Ces discriminations sont en grande partie évitées grâce aux dispositions concernant le respect des règles applicables aux tiers, lors de la prestation de services pour usage propre et en vue de l'égalité de traitement des tiers ainsi que des obligations de publication qui en découlent. Les dispositions de l'art. 6 OTM sont étendues à la zone située en dehors de la voie de raccordement ou de l'ITTC. Le principe de non-discrimination ne concerne que les prestations de transport (par ex. les manœuvres), tandis que l'obligation de non-discrimination dans le domaine de l'infrastructure reste réglementée via l'accès au réseau. La RailCom est chargée de surveiller l'accès non discriminatoire aux services de fret ferroviaire.

3.7 Ordonnance du 21 décembre 2006 sur les installations à câbles¹⁶

Art. 60, al. 3

En vue d'une terminologie uniforme (cf. commentaire de l'art. 27, al. 1 et 3, OARF), il s'agit d'une disposition relative au retrait.

3.8 Ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs¹⁷

Art. 11 Transferts d'aéroport

(art. 9, al. 1 et 2, LTV)

L'art. 11, al. 1, est abrogé ; son contenu figure désormais à l'art. 9, al. 2, LTV. Certains ajustements ont en outre été apportés. Il est désormais précisé que les offres de transport concessionnaires sont des offres en trafic longues distances (art. 9, al. 2, let. b, ch. 1, LTV). L'art. 11 dispose également que tout nouveau service de transport régional doit compléter les offres existantes. Cette disposition remplace l'interdiction, appliquée jusqu'à présent, de concurrencer de manière essentielle les offres de transport cofinancées par le secteur public.

¹⁴ RS 742.411

¹⁵ RS 742.41

¹⁶ RS 743.011

¹⁷ RS 745.11

L'actuel art. 11, al. 2, fait référence aux offres de transport régional et est adapté afin de tenir compte de la nouvelle formulation.

Art. 12, al. 3

Cet article vise à simplifier le traitement des demandes de concession, qui peuvent désormais être présentées par voie électronique.

Art. 22 Retrait de la concession

L'art. 9, al. 3 et 4, LTV régleme[n]te déjà en détail le retrait de la concession.

Art. 47 Retrait de l'autorisation

(art. 9, al. 3, let. b, LTV)

En vue d'une terminologie uniforme (cf. commentaire de l'art. 27, al. 1 et 3, OARF), il s'agit d'une disposition relative au retrait.

Art. 52a Droits des personnes handicapées ou à mobilité réduite dans le transport international par bus de ligne soumis à autorisation

Le droit suisse présente des lacunes par rapport au droit européen, notamment dans le domaine du transport international par bus de ligne soumis à autorisation. Il s'agit en particulier des dispositions relatives aux droits des personnes handicapées ou à mobilité réduite. Étant donné que le transport international par bus de ligne est soumis à autorisation et non à concession, les dispositions de la loi sur l'égalité pour les handicapés, déterminantes pour les transports publics, ne sont pas applicables, à l'exception de l'interdiction de discrimination. L'art. 52a OTV comble cette lacune. En renvoyant aux dispositions spécifiques du règlement (UE) n° 181/2011¹⁸, les exigences suisses correspondent désormais au standard européen. La reprise du règlement dans le cadre du transport international par bus de ligne soumis à autorisation est judicieuse du fait du caractère exclusivement international de cette offre de transport. La réglementation doit déjà être mise en œuvre aujourd'hui sur le trajet parcouru dans l'UE.

Art. 55 Compétence

Outre la responsabilité en matière de révocation, la responsabilité en matière de retrait des autorisations est également mentionnée.

Art. 55b Obligation d'informer

(art. 15a LTV)

¹⁸ Règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, version du JO L 55 du 28.2.2011, p. 1.

Alors que l'art. 15a LTV prévoit de manière générale une obligation d'informer en cas de retard et d'annulation de connexions, les dispositions d'exécution de l'art. 55b OTV sont fondées sur l'annexe II du règlement (CE) n° 1371/2007¹⁹. Elles précisent en détail quelles informations doivent être communiquées aux voyageurs avant le début du voyage (art. 55b, al. 1, OTV) et pendant le voyage (art. 55b, al. 2, OTV).

Inversement, notamment en ce qui concerne les éventuelles indemnisations conformément aux art. 61 et 61b OTV, on ne peut pas non plus conclure à une obligation des voyageurs de rechercher activement des informations en matière d'éventuels retards, annulations ou itinéraires de remplacement. Au contraire, les art. 15a LTV et 55b OTV contraignent les entreprises de transport à informer les passagers le plus tôt possible des retards, annulations et itinéraires de remplacement potentiels. D'autre part, les voyageurs doivent tenir compte des informations fournies par les entreprises de transport. Les voyageurs qui ignorent ces informations et qui, par exemple, prennent un train dont l'entreprise leur a communiqué le retard n'ont pas droit à une indemnisation s'ils ont été informés d'autres solutions permettant des retards moins importants mais qu'ils n'ont pas opté pour une de ces solutions. Dans de telles circonstances, faire valoir un droit à l'indemnisation serait contraire au principe de la bonne foi.

Art. 55c Recours

(art. 18, al. 1, let. c, LTV)

La teneur de l'art. 55c OTV est en majeure partie similaire à celle de l'art. 27 du règlement (CE) n° 1371/2007²⁰. Les voyageurs ont désormais la possibilité de déposer leurs recours auprès de toute entreprise impliquée dans leur voyage. Dans la pratique, le voyageur déposera normalement son recours auprès de l'entreprise qui est à l'origine du préjudice subi. Toutefois, il ne doit pas être désavantagé s'il dépose son recours auprès d'une entreprise concernée qui n'est pas directement responsable. En particulier en cas de retard, il peut être difficile pour les voyageurs de déterminer la cause du retard et où ils peuvent faire valoir leur demande de remboursement ou d'indemnisation. L'entreprise impliquée dans le voyage, auprès de laquelle le recours est présenté, doit donc s'acquitter de l'obligation même si les causes de la réclamation ne lui sont pas imputables. Toutefois, l'entreprise de transport concernée peut recouvrer par une action de droit civil les sommes remboursées auprès de l'entreprise de transport responsable du dommage.

Sur la base de cette disposition, l'annexe I, let. o, OTV est également modifiée afin que la preuve de l'existence d'une procédure de traitement des recours soit apportée dans le cadre des demandes de concession des entreprises de transport.

Art. 61 Indemnisation

(art. 8, al. 2, et 21b, LTV)

¹⁹ Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, JO L 315 du 3.12.2007, p. 14.

²⁰ Cf. note de bas de page relative à l'art. 55b.

Les art. 61 et 61a OTV sont fondés sur les délégations prévues aux art. 8, al. 2, et 21b, LTV. Ils s'appliquent donc à la fois au transport concessionnaire et en principe également au transport international de voyageurs soumis à autorisation. Dans le transport international de voyageurs, les art. 61, al. 1, et 61a, al. 2, OTV restreignent le champ d'application au transport ferroviaire international, qui n'est pas soumis à concession vu son caractère international. Les transports internationaux par bus de ligne sont exclus de ce champ d'application. Ces transports sont soumis aux dispositions ad hoc de l'art. 61b OTV.

La fixation du montant de la compensation à 25 ou 50 % du tarif payé est fondée sur l'art. 17 du règlement (CE) n° 1371/2007²¹ et garantit ainsi l'harmonisation visée dans le contexte international. L'art. 61 OTV établit le droit à une indemnisation au niveau national.

Le prix de transport payé est le prix effectivement réglé pour le billet. Cela vaut également pour les billets liés à un abonnement demi-tarif. Pour les billets aller-retour, le tarif peut être divisé par deux selon la constellation, ce qui doit être évalué au cas par cas.

L'ordonnance fait la distinction entre les indemnisations du prix de transport dans le transport concessionnaire (art. 61 OTV) et les retards dans le transport international par bus de ligne soumis à autorisation (art. 61b OTV). Une différence significative est l'heure à laquelle le retard survient. À l'art. 61, il s'agit de retards qui se produisent entre le point de départ et le point de destination, tandis qu'à l'art. 61b, seuls les départs retardés donnent droit à une indemnisation. Cette distinction est conforme aux prescriptions en vigueur dans l'UE. Cela s'explique par le fait que, selon la distance parcourue, l'heure d'arrivée des autocars grandes lignes dépend de nombreux facteurs externes tels que le trafic aux heures de pointe, les conditions météorologiques, l'état des routes, les accidents de la circulation, etc.

Vu le nombre élevé de détenteurs d'abonnement, il est important que ces personnes aient également droit à une indemnisation adéquate en cas de retards ou suppressions répétés. Ce droit est inscrit à l'art. 61, al. 2, OTV. Le législateur laisse aux entreprises de transport le soin de fixer les conditions d'indemnisation appropriées. Dans ces conditions d'indemnisation, les entreprises de transport doivent également fixer les critères de détermination du retard et de calcul de l'indemnisation. Le législateur n'impose délibérément aucune restriction aux entreprises de transport à cet égard, car différents modèles entrent en ligne de compte, comme le montrent divers exemples dans l'UE. Les conditions d'indemnisation font partie intégrante des conditions générales d'achat (CGA) des contrats de transport de voyageurs.

En règle générale, les détenteurs d'abonnement ne sont pas en mesure de fournir une preuve concluante des retards subis, puisqu'ils ne disposent pas de billet pour un trajet spécifique ni pour une période de temps définie. Pour faire valoir une demande d'indemnisation, il suffit donc qu'ils puissent établir de manière crédible qu'ils ont été affectés par un retard au sens de l'art. 61, al. 1, OTV. La forme de cette preuve doit être définie dans les conditions d'indemnisation des entreprises de transport et devra être examinée au cas par cas.

Même si cet article traite des conditions d'indemnisation des différentes entreprises de transport, il n'exclut pas une réglementation uniforme de la branche. Une réglementation uniforme faciliterait la gestion

²¹ Cf. note de bas de page relative à l'art. 55b.

administrative des entreprises de transport et offrirait aux voyageurs un système plus simple et transparent, ce qui serait souhaitable pour toutes les parties impliquées et est souhaité par le législateur. Il incombe aux entreprises de transport de s'organiser entre elles en ce qui concerne les conditions d'indemnisation. Dans le cadre de ses activités de surveillance, l'OFT peut vérifier la conformité juridique des différentes conditions d'indemnisation.

La crédibilité et la vérifiabilité du bien-fondé des exigences d'indemnisation soulèvent des questions relatives à la protection des données. Il résulte des art. 19 et 24, en relation avec l'art. 56, al. 1, LTV que les contrats concernant le transport de voyageurs et de bagages par des entreprises de transport public relèvent du droit privé. Étant donné que le remboursement du prix de transport est une obligation fondée sur ces contrats de transport, cette obligation relève également du droit privé. Il s'ensuit que les entreprises de transport traitent les demandes d'indemnisation sur la base du droit privé et qu'elles sont par conséquent, conformément à l'art. 54, al. 1, LTV, soumises aux art. 12 à 15 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)²². Dans ces circonstances, par exemple, il n'est pas possible de collecter des données de localisation ou de mobilité sans une information adéquate et sans le consentement des voyageurs (art. 4, al. 5, LPD). Les voyageurs concernés doivent donc savoir quelles données sont traitées, dans quel but et pour quelle durée. S'agissant des données relatives aux déplacements, il n'est pas exclu que des profils de personnalité puissent être créés, ce qui pourrait requérir un consentement exprès. Une collecte générale de données de localisation et de mobilité à titre de réserve afin de prouver un retard ne serait pas proportionnée. S'il s'agit de données personnelles ou de profils de personnalité particulièrement sensibles, une base juridique formelle est requise. En outre, les demandes d'indemnisation des voyageurs peuvent être conservées pour des raisons comptables, mais ne peuvent être traitées à d'autres fins vu le principe de l'affectation. Il ne serait donc pas admissible que les entreprises de transport se fondent sur les demandes conservées pour en tirer des conclusions quant au versement d'indemnités. Dans les conditions légales données, les entreprises de transport ne peuvent pas, sans informer les voyageurs de manière appropriée et sans le consentement de ceux-ci, collecter des données de localisation et de mobilité ou stocker et utiliser les demandes d'indemnisation à des fins autres que la comptabilité.

Les cas de force majeure, tels que les catastrophes naturelles, n'excluent pas le droit à une indemnisation. Ici, le législateur adopte délibérément le point de vue du client. Les voyageurs paient pour être transportés ponctuellement de leur point de départ à leur destination. Ils ne doivent pas être désavantagés par des circonstances sur lesquelles ils n'ont aucune influence et dont ils ne sont pas responsables. Le droit européen n'exempte pas les entreprises de transport de leurs responsabilités pour cause de force majeure. C'est ce qu'a également confirmé la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans son arrêt du 23 septembre 2013²³. Pour toutes ces raisons, il est volontairement renoncé à une règle d'exception.

²² RS 235.1

²³ Arrêt de la Cour (première chambre) du 26 septembre 2013, affaire C-509/11.

En règle générale, l'indemnité doit être versée dans les 30 jours suivant la présentation de la demande d'indemnisation (art. 61, al. 3, OTV). Dans des cas exceptionnels, par exemple en raison d'une accumulation de demandes ou de demandes complexes et difficiles à examiner, des exceptions à ce délai peuvent être faites dans des cas individuels.

Dans l'intérêt des entreprises de transport, l'art. 61, al. 4, OTV définit le montant minimal en dessous duquel aucune indemnité n'est due. Une obligation non limitée d'indemniser les voyageurs en cas de retard alourdirait la charge administrative du traitement des demandes à tel point que cette charge serait disproportionnée par rapport à l'intérêt des voyageurs à obtenir une indemnisation dans tous les cas. Cette mesure ne concerne que de faibles montants et constitue donc une restriction acceptable. En principe, l'indemnité est calculée sur la base du prix effectivement payé pour le transport du lieu de départ au lieu de destination. Le cumul des demandes d'indemnisation n'est pas prévu : chaque réclamation pour chaque retard doit atteindre le montant minimal. Toutefois, cette règle n'est pas applicable aux abonnements pour plusieurs raisons. D'une part, la valeur d'un voyage couvert par l'abonnement est difficile à calculer et, d'autre part, on peut supposer qu'un seul voyage n'atteint pratiquement jamais le montant minimal nécessaire pour obtenir une compensation. C'est la raison pour laquelle l'art. 61, al. 2, OTV prévoit que le calcul de l'indemnisation des détenteurs d'abonnement soit fondé sur des retards et annulations répétés.

Afin de ne pas alourdir inutilement la charge administrative liée au traitement des demandes d'indemnisation, le montant en dessous duquel les entreprises ne doivent pas verser d'indemnité est fixé à 10 francs au maximum. Si la charge administrative est faible, les entreprises peuvent et doivent bien entendu également payer une compensation inférieure à ce montant.

Vu l'évolution technologique (par ex. des possibilités plus simples de localisation sur une base volontaire), on peut supposer que la charge administrative des entreprises de transport sera réduite à l'avenir. Dans ce contexte, les entreprises de transport n'auraient plus aucune raison de maintenir dans tous les cas le montant minimal de 10 francs. Le cas échéant, le législateur tiendra compte de cette évolution en adaptant l'ordonnance.

L'article 55b OTV définit les informations que les entreprises de transport doivent mettre à la disposition des voyageurs avant et pendant le voyage. Il devrait également être dans l'intérêt des entreprises de transport d'informer les voyageurs de tout retard le plus tôt possible. C'est pourquoi l'art. 61, al. 5, OTV fixe explicitement la conclusion implicite de l'art. 55b OTV selon laquelle les voyageurs ne peuvent prétendre à une indemnisation si l'entreprise de transport les a informés d'un retard avant même qu'ils aient acheté un billet. Cela comprend les retards planifiés et prévisibles dus aux chantiers de construction.

L'art. 61, al. 5, OTV précise en outre que le retard survenu entre le point de départ et le point de destination (chaîne de transport) est déterminant pour faire valoir le droit à une indemnisation. Les voyageurs doivent accepter que le voyage se poursuive par un autre itinéraire ou par un autre moyen de transport, faute de quoi toute demande d'indemnisation est caduque.

Art. 61a Retards : assistance

(art. 8, al. 2, OTV et art. 21c LTV)

Comme indiqué dans les commentaires de l'art. 61, l'art. 61a est également fondé sur les délégations prévues par l'art. 8, al. 2, OTV et l'art. 21b LTV. Voir ces explications.

La teneur de l'art. 61a OTV est similaire à celle de l'art. 18 du règlement (CE) n° 1371/2007²⁴. Elle concrétise l'art. 21c LTV en précisant en détail ce qui doit être mis à la disposition ou offert aux voyageurs en cas de retard.

En dérogation au règlement (CE) n° 1371/2007²⁵, il ne semble pas nécessaire d'obliger les entreprises ferroviaires à confirmer dans chaque cas sur le billet, à la demande du voyageur, que la course a été retardée, que le retard a fait manquer une correspondance ou que la course a été annulée (art. 18, par. 4, du règlement (CE) n° 1371/2007²⁶). Il n'y a pas de raison apparente pour laquelle les entreprises ferroviaires devraient refuser ce type de prestation (même sans base juridique).

Il en va de même pour l'art. 18, par. 5, du règlement (CE) n° 1371/2007²⁷, qui impose aux entreprises ferroviaires, lorsqu'elles appliquent les par. 1, 2 et 3, d'accorder une attention particulière aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite et de toute personne accompagnante. Vu l'interdiction de discrimination, il va de soi que les dispositions de l'art. 61a OTV s'appliquent de manière égale à tous les voyageurs.

Art. 61b Droits particuliers des voyageurs lors de retards en transport international par bus de ligne

(art. 8, al. 2, LTV)

Comme cela a déjà été mentionné à propos de l'art. 61, al. 1, OTV, l'art. 61b OTV se rapporte au retard au départ et non au retard à l'arrivée, contrairement à l'art. 61 OTV. Il est fondé sur l'art. 19 du règlement (UE) n° 181/2011²⁸. Il comble ainsi une lacune juridique et assure l'équivalence avec le droit européen, ce qui présente un grand intérêt notamment dans le domaine du transport international par bus de ligne.

Art. 61c Avance en cas de décès

(art. 44a LTV)

La présente disposition définit le montant minimal que l'entreprise ferroviaire doit payer au sens de l'art. 44 LTV. Conformément à l'art. 13, par. 2, du règlement (CE) n° 1371/2007²⁹, ce montant s'élève à 21 000 euros. Compte tenu du taux de change et du fait que les coûts subséquents d'un décès sont plus élevés en Suisse que dans l'UE, une avance de 40 000 francs semble appropriée.

²⁴ Cf. note de bas de page relative à l'art. 55b.

²⁵ Cf. note de bas de page relative à l'art. 55b.

²⁶ Cf. note de bas de page relative à l'art. 55b.

²⁷ Cf. note de bas de page relative à l'art. 55b.

²⁸ Cf. note de bas de page relative à l'article 52b.

²⁹ Cf. note de bas de page relative à l'art. 55b.

3.9 Ordonnance du 4 novembre 2009 sur les horaires³⁰

Art. 5 Projet d'horaire

Vu les compétences futures du SAS, le terme « gestionnaire d'infrastructure » est remplacé par « service d'attribution des sillons ».

3.10 Ordonnance sur le service d'attribution des sillons (OSAS)

Art. 1 Compétences

En principe, le SAS est en charge du réseau à voie normale interopérable. Les tronçons considérés comme interopérables figurent dans l'ordonnance sur les chemins de fer. À cela s'ajoute le chemin de fer du Seetal Lenzbourg–Emmenbrücke(–Lucerne). Bien qu'il ne soit pas considéré comme interopérable. Il est également soumis, pour des raisons pratiques, au SAS afin d'éviter que les sillons pour ces trains ne fassent l'objet de demandes auprès de plusieurs services. Le terme « tronçon » englobe également les gares.

Art. 2 Tâches

Les tâches du SAS correspondent dans une large mesure à celles déjà assumées actuellement par Sillon Suisse SA et par tous les GI qui n'en font pas partie. Étant donné que le nouveau SAS sera indépendant des entreprises ferroviaires, son domaine d'activités peut être élargi. Ainsi, le SAS sera responsable de la tenue du registre de l'infrastructure conformément à l'art. 9f, al. 1, let. d, LCdF. Il s'agit d'un outil indispensable pour l'accès au réseau, qui fournit à l'ETF intéressée des renseignements sur les caractéristiques d'un tronçon donné. Sur des tronçons surchargés, il peut (au lieu de l'OFT) déclarer comme contraignantes des mesures ne relevant pas de la construction. L'encaissement de la rémunération pour l'utilisation des sillons sera désormais effectué par le SAS. Celui-ci publiera par ailleurs les plans d'investissement des GI. Il sera aussi responsable de l'établissement de l'horaire mais pourra charger des tiers d'effectuer ce travail. Afin de garantir la non-discrimination, l'art. 3 précise des conditions-cadre strictes à ce sujet.

Art. 4 Transmission d'informations

Afin de pouvoir effectuer ses tâches, le SAS doit pouvoir consulter les données ad hoc des GI. L'art. 4 contraint ces derniers à fournir ces données au SAS.

Art. 5 Émoluments

Le SAS est financé par le biais d'émoluments qu'il facture aux gestionnaires d'infrastructure en fonction des sillons-kilomètres qui leurs sont attribués sur leurs réseaux. Il informe les GI et l'OFT des émoluments qui seront facturés l'année suivante ainsi que des valeurs planifiées pour les trois années à venir.

³⁰ RS 745.13

Art. 6 Disposition transitoire

La disposition transitoire fixe que les attributions de sillons en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance se déroulent encore selon l'ancien droit. Cela permet de garantir une transition harmonieuse pour les GI et les ETF. Le moment exact sera fixé avec l'ordonnance concernant la mise en vigueur.