



Juillet 2018

Révision totale de l'ordonnance sur les interventions et les tâches des entreprises de transport titulaires d'une concession dans des situations particulières ou extraordinaires¹

Commentaires des dispositions

Référence du dossier : BAV-042.500-00007/00024/00004/00004/00001

Titre

La future ordonnance contient des dispositions relatives à la commande et à l'exécution de transports prioritaires dans des situations spéciales ainsi qu'aux préparatifs ad hoc.

C'est pourquoi le **nouveau titre** de l'ordonnance est désormais : «**ordonnance sur l'exécution de transports prioritaires dans des situations exceptionnelles (OTPE)**».

Préambule

L'ordonnance est basée sur

- a. l'art. 97 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)²
«*Le Conseil fédéral (...) arrête les prescriptions d'exécution.*»;
- b. l'art. 6, al. 2, de la loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises (LTM)³
«² *Le Conseil fédéral règle les modalités. Il peut prévoir d'exempter provisoirement une entreprise de l'obligation de transporter si elle fait face à des difficultés d'exploitation particulières.*»;
- c. l'art. 41 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)⁴
«*Les entreprises sont tenues, dans des situations particulières ou extraordinaires, d'effectuer les transports pour la Confédération et les cantons en priorité. A cet effet, le Conseil fédéral peut lever l'obligation d'exploiter, de transporter et d'établir des tarifs et des horaires.*»;
- d. l'art. 150, al. 1, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée, (LAAM)⁵ «*Le Conseil fédéral édicte les ordonnances d'exécution nécessaires.*»;
- e. l'art. 27 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP)⁶
«*Afin d'affronter une pénurie grave, le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires pour garantir un nombre suffisant de moyens de transport, d'information et de communication, maintenir*

¹ RS 531.40

² RS 742.101

³ RS 742.41

⁴ RS 745.1

⁵ RS 510.10

⁶ RS 531





ouvertes les voies de transport, d'information et de communication ainsi que garantir la disponibilité d'entrepôts.» et l'art. 57, al. 1, LAP «Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution et prend les mesures nécessaires.».

L'ordonnance est donc une disposition d'exécution du Conseil fédéral relative à la commande et à l'exécution de transports prioritaires dans des situations spéciales et aux préparatifs ad hoc.

Art. 2 Situations exceptionnelles

Let. a

Une **situation particulière** est une situation dans laquelle les procédures ordinaires ne permettent plus de maîtriser certaines tâches. Dans certains secteurs, les activités des autorités sont affectées. Typiquement, il devient nécessaire de concentrer rapidement les ressources et de rationaliser les procédures.

Let. b

Une **situation extraordinaire** est une situation où, dans de nombreux domaines et secteurs, les procédures ordinaires ne sont pas suffisantes pour faire face aux tâches à accomplir, par exemple en cas de catastrophes et de crises qui affectent gravement l'ensemble du pays ou en cas de conflit armé.

Let. c

Les menaces et les dangers pour la sûreté comprennent le terrorisme ou l'extrémisme violent. **Le terrorisme** se définit par des actes de violence contre des personnes ou des biens (enlèvements, attentats, attaques à l'explosif etc.) dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique. Le terrorisme est la pratique et la propagation de la terreur. Il sert de moyen de pression et, surtout, vise à répandre l'insécurité et la peur.

L'extrémisme violent est une utilisation de la violence qui va au-delà de la normale, qui est extraordinaire, qui se situe en dehors des règles généralement acceptées.

Let. d

Une **pénurie grave** est un problème de quantité de biens et de services vitaux, qui ne permet pas un approvisionnement normal au-delà d'un certain temps.

Let. e

Les **événements naturels, techniques et sociaux** comprennent les pandémies, les tremblements de terre, les défaillances de l'alimentation électrique, les pénuries d'électricité, les cyberattaques, les accidents de centrales nucléaires ou les attentats terroristes.

Let. f

La **défense du pays et de sa population** comprend, par exemple, la parade à une attaque militaire. Le soutien subsidiaire signifie ici fournir aide ou assistance avec des ressources en renfort ou avec des moyens de fortune (temporairement).



Art. 3 Champ d'application

Al. 1

Let. a

Les entreprises titulaires d'une concession pour transport de voyageurs conformément à l'art. 6 LTV sont des entreprises qui disposent d'une concession fédérale ou cantonale pour le transport régulier et professionnel de voyageurs par chemin de fer et tramway, trolleybus, téléphérique, bateau ou véhicule à moteur à propulsion thermique ou électrique.

Let. b

L'ordonnance actuelle, selon le message sur la réforme des chemins de fer²⁷ ne s'applique pas aux gestionnaires d'infrastructure ferroviaire (GI) au sens de l'art. 5 LCdF. En effet, l'ordonnance n'a pas été adaptée au moment de l'introduction de la différenciation entre GI et entreprises de transport ferroviaire (ETF). Or les GI doivent eux aussi satisfaire aux exigences de la présente ordonnance afin que les ETF puissent effectuer des transports prioritaires en cas d'événement. Pour cette raison, le champ d'application est étendu aux entreprises titulaires d'une concession et d'un agrément de sécurité pour l'exploitation d'une infrastructure ferroviaire.

Let. c

L'autorisation visée à l'art. 8c LCdF est l'autorisation d'accès au réseau assortie du certificat de sécurité. Les entreprises de fret ferroviaire ont besoin d'une autorisation d'accès au réseau et d'un certificat de sécurité pour pouvoir effectuer des transports sur le réseau ferré.

Les dispositions de l'ordonnance s'appliquent donc également aux entreprises de fret ferroviaire.

Al. 2

Les entreprises titulaires d'une concession pour transport de voyageurs selon l'art. 6 LTV ou d'une concession d'infrastructure selon l'art. 5 LCdF, ou d'une autorisation d'accès au réseau selon l'art. 8c LCdF qui ne sont manifestement pas tenues d'effectuer des transports prioritaires pour protéger la population ou les moyens d'existence ou pour fournir à la population et à l'économie des biens ou services vitaux dans des situations exceptionnelles peuvent être exemptées de l'obligation d'effectuer des transports prioritaires par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

Art. 4 Commande

L'article définit qui, dans des situations exceptionnelles, sont les commanditaires des transports à effectuer en priorité en raison de l'événement. Sur la base d'une évaluation de l'impact sur la population, les moyens d'existence et l'économie, les mandats visés aux let. a) à c) chargent une entreprise concessionnaire de transport public de voyageurs ou une entreprise de fret ferroviaire d'effectuer un transport.

⁷ FF 2005 2269



Let. a

Les cantons chargent des entreprises d'effectuer des transports pour protéger la population ou les moyens d'existence, par exemple des transports d'évacuation.

Les états-majors ou organes de conduite cantonaux décident de la nécessité des transports prioritaires. Ils chargent une entreprise concessionnaire de transport public de voyageurs ou une entreprise de fret ferroviaire d'effectuer le transport par l'intermédiaire des représentants des organismes chargés de gérer le système de transport au sein desdits états-majors. Le processus requis pour l'attribution du mandat est, s'il n'existe pas encore, développé conjointement par les acteurs dans le cadre de planifications préventives.

Let. b

Les organisations ou entreprises qui agissent sur commande de l'autorité d'approvisionnement économique du pays chargent une entreprise de transporter des biens et services vitaux pour la population et l'économie.

Les organisations ou entreprises qui agissent sur commande de l'autorité d'approvisionnement économique du pays chargent une entreprise de fret ferroviaire d'exécuter un transport. L'entreprise mandatée informe l'organisme de gestion du système dans le transport ferroviaire de la commande, s'adresse aux gestionnaires d'infrastructure pour obtenir un sillon⁸ et effectue le transport. Là où cela n'existe pas encore, le processus requis pour l'attribution des mandats est développé conjointement par les acteurs dans le cadre de planifications préventives.

Let. c

L'armée charge une entreprise d'effectuer les transports nécessaires pour fournir un soutien subsidiaire aux autorités civiles ou commande les transports nécessaires pour repousser une attaque militaire.

Elle charge une entreprise de fret ferroviaire ou une entreprise concessionnaire de transport public de voyageurs d'effectuer un transport. Les entreprises de transport mandatées informent les organisations responsables de la gestion du système de transport de la mission de l'armée. Les entreprises de transport ferroviaire s'adressent aux gestionnaires d'infrastructure pour réserver un sillon et effectuent les transports. Lorsqu'il n'existe pas encore, le processus nécessaire à l'attribution du mandat est élaboré conjointement par les parties concernées dans le cadre de planifications préventives.

Art. 5 Coordination

Al. 1

Cette disposition oblige les CFF, en tant qu'organisation gestionnaire du système de trafic ferroviaire conformément à l'art. 5 de l'ordonnance du 18 mai 2016 sur la coordination des transports dans l'éventualité d'événements (OCTE)⁹, à veiller par le biais d'une coordination entre les parties concernées au niveau opérationnel à ce que les gestionnaires d'infrastructure et les entreprises ferroviaires puissent exercer leurs droits et remplir leurs obligations. Les CFF doivent notamment veiller à ce que

⁸ Un parcours défini localement et temporellement sur une infrastructure ferroviaire.

⁹ RS 520.16



- a) les droits et obligations des gestionnaires d'infrastructure en vertu des art. 10 et 14 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'accès au réseau ferroviaire¹⁰ puissent être respectés;
- b) l'exécution d'opérations de transport prioritaires n'empêche pas les entreprises de transport ferroviaire de remplir leur obligation d'assurer l'offre en vertu de l'art. 14 LTV, de sorte que le transport ferroviaire ne soit pas paralysé.

Là où cela n'existe pas encore, les processus de coordination requis sont développés conjointement par les acteurs dans le cadre de planifications préventives.

Al. 2

Cette disposition oblige CarPostal Suisse SA, en tant qu'organisation gestionnaire du système de transport régional de voyageurs (TRV) sur route conformément à l'art. 5 OCTE, à recenser les capacités de transport disponibles en TRV sur la route. En outre, CarPostal doit assurer, par le biais d'une coordination entre les parties concernées au niveau opérationnel, que l'exécution d'opérations de transport prioritaires n'empêche pas les entreprises de transport concessionnaires en TRV routier de remplir leur obligation d'assurer l'offre en vertu de l'art. 14 LTV, afin que le TRV routier ne soit pas immobilisé.

Là où cela n'existe pas encore, les processus de coordination requis sont développés conjointement par les acteurs dans le cadre de planifications préventives.

Art. 6 Décision sur les priorités en matière de transport

Si les ressources s'avèrent insuffisantes pour effectuer des transports prioritaires, les autorités doivent fixer des priorités. Pour cela, il doit être prouvé que toutes les ressources et possibilités des entreprises découlant de leurs droits et obligations ont été épuisées. L'Office fédéral des transports (OFT) discute de la situation avec les services fédéraux concernés, les mandants conformément à l'art. 4 OTPE, les entreprises concernées et les autorités. Il prend la décision au nom des autorités vis-à-vis des entreprises. L'art. 12 LCdF habilite l'OFT à annuler les décisions et ordonnances d'organes ou d'unités de service d'une entreprise ferroviaire ou à empêcher leur exécution si elles portent atteinte à des intérêts nationaux importants.

En vertu de l'art. 43 LCdF, les entreprises ferroviaires sont tenues d'effectuer les transports ordonnés par les autorités militaires compétentes pour l'armée et l'administration militaire en fonction de leurs capacités. Les exceptions et restrictions décrétées par le Conseil fédéral sont réservées. Cela signifie que, dans le cadre de la défense contre une attaque militaire, le Conseil fédéral peut être chargé de transférer à l'armée le pouvoir de décision sur les priorités en matière de transport.

Là où cela n'existe pas encore, les processus de classement par ordre de priorité requis sont développés conjointement par les acteurs dans le cadre de planifications préventives.

Art. 7 Mesures préparatoires

Al. 1

Le besoin de transports prioritaires peut se faire sentir à tout moment. Il peut s'agir, par exemple, d'un événement naturel, technique ou social ayant des effets aux niveaux supracantonal, national

¹⁰ RS 742.122



ou international sur la population, l'économie et l'environnement. L'événement et son impact dictent et légitiment les circonstances qui imposent des transports prioritaires.

L'exécution de transports prioritaires ne libère pas les entreprises de transport de leur obligation d'assurer l'offre conformément à l'art. 14 LTV. Conformément à l'art. 41 LTV, le Conseil fédéral peut lever cette obligation.

Pour obtenir un certificat de sécurité (Cersec) ou un agrément de sécurité (Agsec), les GI et les ETF doivent prouver qu'ils utilisent un système de gestion des cas d'urgence. En outre, les entreprises gèrent les risques, les crises et la continuité dans le cadre de processus ordinaires.

Les autres entreprises de transport concessionnaires gèrent également les risques, les urgences, les crises et la continuité sur la base de normes dans le cadre de leurs activités commerciales et de leurs processus ordinaires.

Sur cette base, les entreprises sont en mesure de procéder à des préparatifs pour pouvoir effectuer des transports prioritaires en fonction de l'événement. Elles peuvent être fondées sur les exigences des spécifications et des normes et sur les processus réguliers d'exploitation, d'évaluation des risques et de gestion des urgences, des crises et de la continuité. Une telle approche fait partie des standards d'une gestion d'entreprise responsable et moderne. Pour cette raison, les entreprises n'ont en principe aucune mesure d'organisation spéciale et supplémentaire à prendre. Il leur appartient déjà, en collaboration avec les autorités nationales, cantonales et communales, de prendre des mesures matérielles au sein même de l'entreprise.

Dans une analyse des risques, les entreprises doivent d'abord enregistrer, analyser et évaluer les risques inhérents à certains dangers et menaces (par ex. pandémies, défaillance de l'alimentation électrique, pénuries d'électricité, cyberattaques, accidents de centrales nucléaires, tremblements de terre ou attentats terroristes). Pour les risques résiduels, elles doivent élaborer une stratégie ad hoc (éviter, réduire, diversifier, transférer ou prévenir des risques). Ceci permet alors de savoir ce qui doit être fait, à quel degré de qualité, conformément aux prescriptions légales et aux exigences des différentes parties. Les stratégies de gestion doivent être coordonnées avec les organisations responsables de la protection de la population, de la sûreté intérieure et de l'économie dans les cantons. Cette coordination doit également impliquer les entreprises voisines et les organismes responsables de la gestion du système du trafic ferroviaire (CFF) et du transport régional de voyageurs par route (CarPostal), qui exploitent le système de transport public à l'échelle nationale ou suprarégionale, conformément à l'art. 5 OCTE.

Pour faire face à un événement, il faut développer des processus et mettre en place des structures organisationnelles. En plus de cette gestion d'urgence, de crise et de continuité, il faut prendre des mesures et mettre des ressources à disposition pour la gestion concrète d'un événement (par ex. élaborer un plan de pandémie, passer des accords, organiser des piquets, élaborer des décisions sous réserve afin de pouvoir déroger à la réglementation), afin que la gestion de l'événement et de ses conséquences négatives puisse être opérationnelle dès sa survenue.

Les mesures préparatoires doivent permettre de poursuivre l'exploitation sans interruption même dans des situations exceptionnelles, telles qu'une pandémie, une défaillance de l'alimentation électrique, une pénurie de courant, une cyber-attaque, un accident de centrale nucléaire, un tremblement de terre ou un attentat terroriste. Ceci afin de pouvoir effectuer des transports pour protéger la population ou les moyens d'existence, ou pour fournir en priorité à la population et à l'économie des biens et services vitaux.



Al. 2

Les mesures préparatoires des entreprises doivent permettre de mobiliser des ressources 24 heures sur 24 afin d'assurer le transport de voyageurs et de marchandises.

Al. 3

Les mesures préparatoires doivent notamment permettre d'assurer la disponibilité du personnel et des ressources nécessaires à l'exploitation. Compte tenu des circonstances dans lesquelles les transports prioritaires liés à un événement doivent se dérouler, il doit être possible d'obliger ce personnel à fournir le travail, par exemple en cas de pandémie ou d'accident dans une centrale nucléaire. Pour de tels transports, la protection de la santé et la sécurité au travail doivent par exemple pouvoir être assurés.

Al. 4

Pour que les entreprises puissent planifier et prendre les mesures préparatoires importantes et correctes sur leur réseau, elles doivent le faire en collaboration avec les organisations responsables de la protection de la population, de la sécurité intérieure et de l'économie dans les cantons. Pour que les réseaux ferroviaire et routiers, ainsi que les transports publics fonctionnent en système intégré même dans en cas de situation exceptionnelle, les entreprises doivent également coordonner les mesures prévues et mises en œuvre avec les entreprises voisines et les organismes chargés de la gestion de système conformément à l'art. 5 OCTE (CFF et CarPostal). Les gestionnaires du système soutiennent les mesures préparatoires dans le cadre de leur compétence juridique. Ils peuvent notamment, lorsqu'il s'agit des droits et obligations des entreprises au titre de l'art. 3 OTPE, (Champ d'application), exiger des adaptations et des modifications.

Al. 5

Pour que les mesures préparatoires planifiées et mises en œuvre soient transparentes et retraceables, elles doivent être documentées.

Art. 8 Surveillance des mesures préparatoires

L'OFT est l'autorité de surveillance des transports publics terrestres et par voie navigable conformément à l'art. 10 LCdF et à l'art. 10, al. 4, de la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI)¹¹. Cette responsabilité oblige l'OFT à surveiller les entreprises supervisées. L'OFT est donc chargé de superviser les mesures préparatoires. L'OFT vérifie par sondages aléatoires, au moyen de questions-clés lors du contrôle, si et comment les mesures sont planifiées et préparées au niveau stratégique et opérationnel de l'entreprise. Il s'agit principalement de questions relatives au système de traitement des principaux champs d'action: a) réservation du personnel et mise à disposition des ressources nécessaires à l'exploitation et b) l'obligation du personnel nécessaire à l'exploitation d'exécuter les opérations. L'OFT n'évalue pas le contenu des mesures préparatoires. Ce point est l'affaire des entreprises, en collaboration avec les autorités cantonales et communales dans le réseau de lignes d'une entreprise.

¹¹ RS 747.201



Art. 9 Rémunération des prestations particulières à la collectivité

L'art. 7 impose aux entreprises d'effectuer les opérations de transport prioritaires en utilisant les moyens disponibles et de maintenir autant que possible les autres services de transport. Il y a lieu d'organiser des prestations particulières dans le cadre de situations exceptionnelles lorsque les planifications préventives montrent que les moyens de transport disponibles ne suffisent pas à fournir la prestation nécessaire, par exemple pour une évacuation de la population. Dans un tel cas, les entreprises peuvent se voir confier la fourniture des ressources pour les prestations nécessaires, conformément à l'art. 3. Les coûts sont à la charge du mandant (Confédération, cantons, communes et autres collectivités de droit public et leurs établissements et services).

Les prestations particulières pour les administrations publiques sont rémunérées selon l'art. 41 LCdF et à l'art. 40 LTV, conformément aux principes applicables aux transactions commerciales.

La disposition suivante est abrogée :

Art. 3, al. 4

«Les entreprises de transport communiquent à l'Office fédéral des transports les mesures préparatoires qu'elles ont prises et celles qu'elles ont planifiées.»

L'évaluation de la mesure préparatoire relève de la compétence des entreprises, en collaboration avec les autorités cantonales et communales concernées par le réseau d'une entreprise. Pour cette raison, il n'est pas nécessaire de rendre compte à l'OFT des mesures préparatoires planifiées et prises.