



Mars 2023

Ordonnance sur la coordination des transports en vue de la maîtrise de situations exceptionnelles

(OCTSE)

Rapport explicatif

Référence : BAV-042.500-00007/00038

Motif

L'Ordonnance sur la coordination des transports en vue de la maîtrise de situations exceptionnelles (OCTSE) est le résultat de la fusion de l'ordonnance du 18 mai 2016 sur la coordination des transports dans l'éventualité d'événements (OCTE)¹ et de l'ordonnance du 28 août 2019 sur les transports prioritaires dans des situations exceptionnelles (OTPE)².

Les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19³ ont mis en évidence l'importance d'une prévoyance structurée des crises en matière de transports, comme le prévoient les deux ordonnances OTPE et OCTE. L'approche systémique avec les organisations mandatées pour la gestion de système Chemins de fer fédéraux (CFF) et CarPostal SA, pendant la situation exceptionnelle, a fait ses preuves. Mais en même temps, les possibilités d'application limitées, notamment de l'OTPE, sont apparues clairement. En effet, comme l'OTPE se réfère exclusivement aux transports prioritaires, son champ d'application est très limité. Elle n'est pas applicable aux autres mesures prises dans des situations exceptionnelles qui ne concernent pas directement les transports prioritaires.

L'actuelle OCTE se réfère principalement à la préparation des transports en cas d'événement. Elle désigne les organisations mandatées (gestionnaires de système) et définit la structure organisationnelle de l'organe directeur de la CTE. L'omission du fret routier professionnel et du transport aérien a été reconnue comme une lacune importante de l'OCTE et de l'OTPE. Ces deux aspects ne sont pas traités dans l'OTPE. La situation de pandémie, notamment de mars à juin 2020, a montré que le fret routier professionnel et le transport aérien ont une mission importante à remplir en situation de pénurie. C'est pourquoi les deux types de transport et leurs organes de coordination ont été désignés dans la nouvelle OCTSE. Cela complète la coordination globale du transport en situation de pénurie.

¹ RS 520.16

² RS 531.40

³ Par pandémie Covid-19, on entend notamment la première vague de la pandémie COVID19 de mars à juin 2020. C'est dans cette période que se situent les principaux enseignements dans le domaine des transports en situation exceptionnelle (voir également l'*After-Action-Review Gestionnaires du système TP pendant le COVID-19*, réalisé sur mandat de l'OFT).





Étant donné que les deux ordonnances actuelles se rapportent à des situations exceptionnelles et aux transports en général, il est jugé judicieux de fusionner l'OTPE et l'OCTE en une seule ordonnance. Une telle fusion des deux ordonnances a pour but de regrouper toutes les dispositions relatives à la préparation en vue de situations exceptionnelles ainsi qu'à la gestion de situations exceptionnelles dans le domaine des transports. Les dispositions relatives aux organisations chargées de la gestion du système et aux entreprises sont toujours appropriées et leur contenu n'a pas été modifié.

Titre

L'OCTSE contient des dispositions relatives à la préparation et à la coordination des transports dans des situations exceptionnelles. Cela comprend également la mise en place de transports prioritaires dans des situations exceptionnelles ainsi que leur préparation et leur exécution. C'est la raison pour laquelle son titre devient: *Ordonnance sur la coordination des transports en vue de la maîtrise de situations exceptionnelles.*

Préambule

L'ordonnance est basée sur:

- a. l'art. 150, al. 1, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)⁴
«Le Conseil fédéral édicte les ordonnances d'exécution nécessaires»;
- b. l'art. 97 de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)⁵
« Dans les limites de ses compétences, la Confédération peut faire appel à des tiers pour l'exécution de la présente loi et leur confier des tâches d'exécution.»;
- c. 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 ouvertes les voies de transport, d'information et de communication ainsi que garantir la disponibilité d'entrepôts.»;
- d. l'art. 57, al. 1, LAP
«Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution et prend les mesures nécessaires.»;
- e. l'art. 57c de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)⁷
«La Confédération est compétente en matière de gestion du trafic sur les routes nationales. Elle peut déléguer ces tâches en tout ou en partie, aux cantons, à des organismes responsables constitués par eux ou à des tiers.» et «[Elle] peut ordonner des mesures de gestion du trafic motorisé sur les routes nationales, adéquates et nécessaires pour prévenir ou éliminer de graves perturbations du trafic»;
- f. l'art. 97 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)⁸
«Le Conseil fédéral (...) arrête les prescriptions d'exécution.»;
- g. l'art. 6, al. 2, de la loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises (LTM)⁹

⁴ RS 510.10

⁵ RS 520.1

⁶ RS 531

⁷ RS 741.01

⁸ RS 742.101

⁹ RS 742.41



«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.»;

- h. l'art. 13 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur les entreprises de transport par route (LEnTR)¹⁰
«Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.»;
- i. l'art. 41 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)¹¹
«Les entreprises sont tenues, dans des situations particulières ou extraordinaires, d'effectuer les transports pour la Confédération et les cantons en priorité. À cet effet, le Conseil fédéral peut lever l'obligation d'exploiter, de transporter et d'établir des tarifs et des horaires.».

L'ordonnance est donc une disposition d'exécution du Conseil fédéral portant sur deux objets: la coordination des transports pour faire face aux situations exceptionnelles, et l'injonction d'effectuer des transports prioritaires.

¹⁰ RS 744.10

¹¹ RS 745.1



1. Section 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

La notion de *coordination* des transports englobe différentes tâches, mais se focalise principalement sur la concertation et la gestion de tous les acteurs des transports, conformément à l'art. 3 de l'ordonnance, dans le but de préparer les transports à des situations exceptionnelles et de les maintenir en ordre de marche dans une certaine mesure. La tâche de coordination comprend également l'élaboration de mesures et d'options d'action, la reconnaissance de limites et des possibilités lors de la mise en œuvre ainsi que la promotion active de la coopération.

Les tâches spéciales dans le cadre de l'OCTSE sont des activités et des responsabilités supplémentaires que les organisations chargées de la gestion de système (gestionnaires de système) doivent assumer lors de la préparation à des situations exceptionnelles et dans ces dernières. Il s'agit notamment de l'élaboration de plans de mesures ainsi que de la garantie de la communication avec les entreprises de transport et avec les autorités concernées.

Les transports prioritaires dans la présente ordonnance sont des transports à effectuer en priorité pour protéger la population et ses moyens d'existence ainsi que pour approvisionner la population et l'économie en biens et services vitaux. Ils peuvent passer aussi bien par le rail que par la route, et par les voies navigables que par les airs.

Art. 2 Champ d'application

Al. 1

Let. a

Les entreprises titulaires d'une concession de transport de voyageurs au sens de l'art. 6 LTV sont des entreprises qui disposent d'une concession de la Confédération ou d'un canton pour le transport régulier et professionnel de voyageurs par chemin de fer, tramway, trolleybus, installation à câbles, bateau ou véhicule automobile à propulsion thermique ou électrique.

Let. b

Les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire (GI) au sens de l'art. 5 LCdF sont responsables de l'exploitation et de l'entretien des installations d'infrastructure destinées au transport ferroviaire. Les GI doivent également remplir les exigences de la présente ordonnance afin que les entreprises de transport ferroviaire (ETF) puissent effectuer des transports prioritaires en cas d'événement ainsi que des mesures complémentaires. Pour cette raison, le champ d'application comprend également les entreprises titulaires d'une concession et d'un agrément de sécurité pour la gestion d'une infrastructure ferroviaire.

Let. c

L'autorisation visée à l'art. 8c LCdF est l'autorisation d'accès au réseau et le certificat de sécurité. Tant les entreprises de fret ferroviaire que les ETF ont besoin de ces deux attestations pour pouvoir effectuer des transports sur le réseau ferré.

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

Let. d

Jusqu'à présent, les entreprises de fret routier commercial n'ont été mentionnées ni dans l'OTPE ni dans l'OCTE. La pandémie de COVID-19 a pourtant clairement montré l'importance des transports routiers pour l'approvisionnement de la population et de l'économie en biens vitaux dans une situation exceptionnelle. Dans le cadre de la gestion de la pandémie de COVID-19, l'approvisionnement économique du pays (AEP) a désigné par courrier les



entreprises/infrastructures dites critiques pour l'approvisionnement. Il s'agissait d'entreprises de transport qui assuraient l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux et qui ont donc été désignées comme entreprises d'importance systémique. C'est pourquoi les entreprises de fret routier commercial qui assument des tâches d'approvisionnement économique du pays pour fournir des biens vitaux à la population et à l'économie sont incluses dans le champ d'application. Selon l'ordonnance du 2 septembre 2015 sur la licence d'entreprise de transport de voyageurs et de marchandises par route (OTVM)¹², les entreprises de transport qui transportent des marchandises sur la route à titre professionnel sont autorisées par l'Office fédéral des transports (OFT) et inscrites dans un registre des entreprises de l'OFT. Ainsi, les entreprises de transport routier, comme les entreprises concessionnaires de transport de voyageurs par rail et par route et les entreprises de fret ferroviaire, doivent également se préparer à faire face aux situations exceptionnelles. Conformément à l'art. 12 OCTSE, la responsabilité incombe à l'AEP.

Selon l'art. 4, al. 2, LAP, les biens vitaux sont notamment les suivants : les agents énergétiques, les denrées alimentaires et les fourrages, les semences et les plants, les produits thérapeutiques, les matières premières ou auxiliaires destinées à l'agriculture, à l'industrie ou à l'artisanat ainsi que, le cas échéant, les autres biens d'usage quotidien qui sont indispensables. Les services vitaux sont notamment, selon l'art. 4, al. 3, LAP les transports et la logistique.

Al. 2

L'ordonnance ne s'applique pas aux lignes qui, selon l'art. 3 LTV et l'art. 5 de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV)¹³, n'ont pas de fonction de desserte.

Art. 3 Acteurs des transports

La notion d'acteurs des transports englobe toutes les organisations, unités administratives et entreprises qui ont une tâche à accomplir dans le cadre du maintien des transports pendant une situation exceptionnelle. Elle est donc plus large que les seules entreprises de transport qui proposent des offres de transport de voyageurs et de marchandises. Les gestionnaires d'infrastructures (GI) ferroviaires et routières font donc également partie des acteurs des transports. Le transport aérien, les installations à câbles et la navigation intérieure en font également partie.

Art. 4 Situations exceptionnelles

La pandémie de COVID-19 a montré qu'une définition générale de la notion de situation exceptionnelle dans le domaine des transports est nécessaire. Les transports peuvent être touchés par une situation exceptionnelle bien plus tôt que ne le sont les situations «particulière» et «extraordinaire». La notion de situation exceptionnelle doit donc être élargie. L'OCTE parle exclusivement d'événement sans toutefois expliquer cette notion plus en détail. L'OTPE décrit la notion de situation exceptionnelle de manière exhaustive. Comme les lettres c à f de l'actuelle OTPE englobent tous les événements et dangers susceptibles d'affecter le trafic, il est possible de renoncer à la désignation de situation «particulière» et «extraordinaire». Dans l'optique du maintien des transports dans une situation exceptionnelle, les situations «particulière» et «extraordinaire» ne sont pas déterminantes pour les mesures à prendre. C'est pourquoi la notion de «situation exceptionnelle», déjà définie aujourd'hui dans l'OTPE, est reprise dans l'OCTSE, mais sans les deux termes situation «particulière» et «extraordinaire».

Une situation exceptionnelle est une situation qui s'écarte de l'état normal et qui ne peut plus être maîtrisée par une entreprise de transport avec sa propre gestion de la continuité des activités

¹² RS 744.103

¹³ RS 745.11



(BCM, de l'anglais *business continuity management*). Les entreprises de transport entretiennent un BCM, également appelé gestion des urgences, des crises et de la continuité (GUCC), qui garantit que l'exploitation peut être poursuivie autant que possible sans interruption, même en cas d'événements tels que des interruptions de tronçons, des accidents et d'autres incidents.

Ainsi, il est par exemple possible de gérer une interruption d'un axe principal de circulation pendant plusieurs jours avec le BCM du gestionnaire d'infrastructure concerné. Cela implique l'organisation de bus de remplacement ainsi qu'une planification prévisionnelle correspondante. Si la fermeture s'étend sur une longue période (par ex. fermeture du tunnel ferroviaire du Saint-Gothard pendant plusieurs semaines) et concerne donc aussi l'approvisionnement du pays ou d'autres intérêts nationaux, on peut parler d'une situation exceptionnelle. Il en va de même lorsqu'un événement se déroule uniquement dans un ou plusieurs cantons, mais que les conséquences dépassent les plans d'urgence des cantons.

Les situations considérées comme exceptionnelles sont définies dans l'ordonnance aux let. a à d. Les situations exceptionnelles définies sont expliquées ci-après.

Let. a

Les événements naturels, techniques ou sociaux ont des répercussions cantonales, intercantionales, nationales ou internationales. Dans ce contexte, les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire, les ETF concessionnaires, les entreprises de fret ferroviaire et les entreprises de fret routier commercial qui ont pour mission d'assurer l'approvisionnement économique du pays en biens vitaux pour la population et l'économie doivent remplir leurs tâches et leurs missions de manière comparable à leur fonctionnement dans des situations quotidiennes normales. Les événements naturels, techniques ou sociétaux tels que les pandémies, les pannes ou les pénuries d'électricité, les pannes d'infrastructures TIC, les cyber-attaques, les accidents de centrales nucléaires, les tremblements de terre ou les attentats terroristes sont présentés en détail dans la liste des dangers de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP)¹⁴.

Let. b

On entend par **grave pénurie** une menace importante ou une perturbation considérable de l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux, avec menace imminente de dommages importants pour l'économie nationale.

Let. c

Les menaces et les dangers **en matière de «politique de sécurité»** sont par exemple **le terrorisme**, l'extrémisme violent et les cyber-attaques. Par terrorisme, on entend des actions violentes contre des personnes ou des biens (enlèvements, attentats, attaques à l'explosif etc.) visant un objectif politique, religieux ou idéologique. Le terrorisme est l'exercice et la propagation de la terreur. Il sert de moyen de pression et vise avant tout à répandre l'insécurité et la peur. L'extrémisme violent désigne un rejet des valeurs d'une démocratie libérale et de l'État de droit, accompagné d'une disposition à recourir à la violence pour atteindre les objectifs correspondants.

Une **menace accrue en matière de «politique de sécurité»** dans le domaine des transports est l'existence de mises en dangers concrètes qui justifient des mesures de sécurité supplémentaires pour protéger l'infrastructure de transport ainsi que les biens et les personnes à transporter.

Let. d

¹⁴ Office fédéral de la protection de la population (OFPP) (2019): Liste des dangers. Catastrophes et situations d'urgence en Suisse. 2^e édition. OFPP, Berne.



La **défense du pays et de sa population** comprend par exemple la défense contre une attaque militaire.

Art. 5 Collaboration

Il est indispensable, aussi bien en prévision que pendant des situations exceptionnelles, que les acteurs des transports assurent une collaboration transversale, intersystémique et transfrontalière.

La pandémie de COVID-19 a notamment mis en évidence l'importance de la collaboration transfrontalière et la nécessité d'une coopération étroite entre l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) et les autorités fédérales compétentes (OFT, Office fédéral des routes OFROU, Office fédéral de l'aviation civile OFAC, Office fédéral de la santé publique OFSP, Secrétariat d'état aux migrations SEM), les cantons concernés ainsi que les gestionnaires de système. La communication transfrontalière avec les autorités étrangères, comme par exemple les gouvernements des pays limitrophes ou même la Commission européenne, doit également être prise en compte dès la préparation aux situations exceptionnelles.

La coopération ne doit pas se limiter aux acteurs des transports. L'exemple de la pénurie d'électricité montre que des acteurs tels que l'Organisation pour l'approvisionnement en électricité en cas de crise (OSTRAL) jouent également un rôle important concernant les problématiques de transport dans des situations exceptionnelles et doivent donc être impliqués dans les préparatifs en question.

L'échange mutuel d'informations doit être assuré de manière systématique et globale à tous les niveaux. Les gestionnaires de système établissent à cet effet un système qui permet un suivi des situations exceptionnelles visées à l'art. 4 OCTSE.

Les acteurs doivent s'entraîner à la coopération dans des situations exceptionnelles et la tester dans le cadre d'exercices réguliers, tels que les exercices de conduite stratégique (ECS), les exercices du réseau national de sécurité (ERNS) et les exercices généraux d'urgence (EGU).

Section 2 Organe directeur pour la coordination des transports

Art. 6 Organisation de l'organe directeur

Les différents acteurs des transports doivent savoir ce qu'ils peuvent attendre des autres services concernés dans une situation exceptionnelle et ce que les autres attendent d'eux. Pour s'en assurer, il convient d'assurer une coordination entre tous les intervenants.

Al. 2

L'organe directeur se compose des services-clés des transports de la Confédération et des cantons ainsi que des CFF et de CarPostal en tant que gestionnaires de système. Les organisations représentées au sein de l'organe directeur désignent chacune une personne et un suppléant qui représentent les intérêts de leur organisation au sein de l'organe directeur. L'organe directeur se réunit périodiquement, en règle générale deux fois par an, pour une réunion ordinaire.

La Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile (CRMPPCi) est désormais représentée au sein de l'organe directeur. Cela permet de garantir que les aspects des transports liés à la protection de la population et des moyens d'existence soient pris en compte aussi bien dans la préparation à des situations exceptionnelles que dans la gestion de celles-ci au niveau cantonal (prévention des catastrophes, État-major cantonal de contrôle et de coordination EMCC, Organe cantonal de conduite OCC).

À l'avenir, l'OFROU sera représenté à la fois par la centrale de gestion du trafic et par un membre de la direction. D'une part, la centrale de gestion du trafic, en tant que gestionnaire du système



des routes nationales, gère la préparation opérationnelle et la mise en œuvre des mesures, d'autre part, l'OFROU, en tant qu'autorité, est responsable de la prévention stratégique. Cela comprend l'évaluation des répercussions des dangers et des menaces sur le réseau des routes nationales ainsi que l'élaboration de mesures propres à maintenir la circulation routière dans des situations exceptionnelles.

Al. 3

La directrice ou le directeur de l'OFT exerce la fonction de président ou de présidente de l'organe directeur. La direction stratégique et technique de l'organe directeur est ainsi assurée adéquatement.

Al. 4

En cas de changement de personnes parmi les membres de l'organe directeur, le président ou la présidente doit en être informé(e) par écrit.

Art. 7 Tâches de l'organe directeur lors de la préparation aux situations exceptionnelles

L'organe directeur se concentre entre autres sur la prévoyance pour la maîtrise de situations exceptionnelles : il s'agit de l'activité visant à préparer des mesures en vue de maîtriser immédiatement les conséquences après la survenue d'un événement. Les risques de dangers et de menaces sont saisis, analysés et évalués. Une stratégie, des processus et une organisation sont élaborés pour résoudre les problèmes, des mesures et des moyens sont déterminés. Les produits de la prévention peuvent être des stratégies de gestion et des planifications préventives (concepts de prévoyance, plans de prévoyance). La prévoyance signifie que des mesures sont prises à l'avance ou que des planifications éventuelles sont préparées afin que, lorsqu'une situation exceptionnelle survient, la maîtrise soit possible à l'aide des bases de planification disponibles. Pour ce faire, les différents acteurs du transport développent des stratégies et des processus de gestion de crise et les coordonnent entre eux.

L'organe directeur est un organe de coordination qui considère le système de transports suisse dans sa globalité. Il offre une plate-forme permettant d'aborder les problématiques relatives aux transports dans des situations exceptionnelles et de chercher des solutions avec différents services. Ses réunions servent à l'échange et à la discussion de problématiques soulevées par le président ou la présidente, les membres de l'organe directeur ou le secrétariat. Il est possible de faire appel à des experts d'autres domaines pour clarifier ou traiter des problématiques.

Let. a

Le secrétariat examine les analyses des dangers et des menaces de l'OFPP et du Service de renseignement de la Confédération (SRC), en ce qui concerne les répercussions potentielles sur les transports. Si l'un des membres de l'organe directeur ou le secrétariat identifie un nouveau danger ou une nouvelle menace, ses conséquences sur les transports en Suisse sont analysées au sein de l'organe directeur. L'organe directeur désigne ensuite les dangers et les menaces pertinents pour les transports et adopte la liste des dangers et des menaces désignés dressée par le secrétariat.

Let. b

Sur mandat de l'organe directeur, le secrétariat recense, analyse et évalue, en collaboration avec les acteurs des transports, les effets des dangers et des menaces désignés par l'organe directeur sur l'infrastructure de transport, les moyens de transport et la circulation. Le résultat est discuté au sein de l'organe directeur et mis à la disposition des services compétents. Il doit servir de base à ces services pour définir les exigences en matière de circulation et de transport. La comparaison



entre les effets précités et lesdites exigences permet de déterminer les mesures à prendre par les services compétents dans le cadre de la planification préventive qu'ils sont chargés d'élaborer.

Sur mandat de l'organe directeur, le secrétariat veille, d'une part, à la coordination des planifications préventives entre les services compétents en matière de transports et, d'autre part, à la synchronisation de leurs planifications avec les planifications préventives des services fédéraux.

Let. c

Sur mandat de l'organe directeur, le secrétariat soutient les acteurs des transports ainsi que d'autres services au niveau conceptuel lors de l'élaboration de planifications préventives. L'organe directeur peut en donner l'impulsion, se tient à disposition en tant que dépositaire de connaissances et soutient la coordination et l'harmonisation des concepts, des mesures à prendre et de leur planification pour tous les modes et moyens de transport. Le soutien se concentre sur les problématiques qui concernent plusieurs modes de transport ou plusieurs acteurs (notamment au niveau fédéral).

Let. d

L'organe directeur fait office de plate-forme d'échange d'informations entre ses membres. Sa tâche consiste à identifier les besoins d'information des acteurs des transports en matière de processus et d'organisation des différents acteurs et de les couvrir dans la mesure du possible. De leur côté, les membres de l'organe directeur apportent des informations pertinentes dans leur domaine.

Art. 8 Tâches de l'organe directeur dans des situations exceptionnelles

Les connaissances réunies au sein de l'organe directeur doivent être utilisées en cas de situation exceptionnelle. Dans une telle situation, les membres peuvent par exemple former une équipe spécialisée chargée de traiter des questions spécifiques aux transports. Une telle équipe n'a pas de pouvoir de décision, mais a pour mission de préparer des variantes, des plans, des développements futurs, des textes de loi et d'ordonnance et des décisions.

L'implication de l'organe directeur en cas de situations exceptionnelles permet de garantir que les problématiques des transports soient synthétisées et appréhendées dans leur globalité, et que les thèmes concernant les transports soient traités de manière coordonnée et harmonisée au sein de l'organisation responsable ou en charge de l'événement (département, office fédéral, organe ou état-major).

Art. 9 Présidence

Let. a

La présidente ou le président dirige l'organe directeur sur le plan stratégique et technique. Cela permet de garantir que les défis dans le domaine des transports concernant les préparatifs en vue de situations exceptionnelles ainsi que la gestion de ces dernières soient discutés et que des solutions soient élaborées en fonction de l'échelon concerné.

Let. b

La présidente ou le président transmet chaque année au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), sous la forme d'un rapport d'activité, une vue d'ensemble des activités, par exemple des affaires en cours et terminées de l'organe directeur. Les défis futurs y sont également mentionnés sous forme de dangers et de menaces identifiés.



Let. c

La présidente ou le président peut inviter les acteurs des transports à apporter un soutien actif en fournissant des chiffres, des données et des faits pour l'accomplissement des tâches de l'organe directeur ou du secrétariat.

Let. d

La présidente, le président ou son suppléant représente l'organe directeur au sein des organes fédéraux dirigeants ou en charge d'événements. En cas de grave pénurie, une coordination a lieu avec le délégué à l'approvisionnement économique du pays.

Art. 10 Secrétariat

Al. 1

L'OFT gère le secrétariat, qui est l'organe d'état-major de l'organe directeur et qui est directement subordonné au président ou à la présidente sur le plan technique. Le secrétariat est dirigé par un responsable qui est également secrétaire de l'organe directeur.

Al. 2

Le secrétariat assume les tâches suivantes:

- il organise et planifie le travail de l'organe directeur;
- il assure les liaisons entre les acteurs des transports;
- il gère les affaires de l'organe directeur;
- il s'acquitte d'autres tâches sur mandat de l'organe directeur.

Al. 3

Sur mandat de l'organe directeur, le secrétariat soutient les acteurs des transports au niveau conceptuel lors de l'élaboration de planifications préventives. Il peut en donner l'impulsion, se tient à disposition en tant que pool de connaissances et apporte son soutien à la coordination et à l'harmonisation des scénarios, des plans, des mesures à prendre et de leur planification pour tous les modes et moyens de transport. Il peut élaborer des bases de planification, comme par exemple des conceptions ou des fiches d'information.

Section 3 Organisations mandatées pour la coordination des transports

Art. 11

L'art. 5 de l'actuelle OCTE désigne les organisations mandatées CFF, CarPostal et la centrale de gestion du trafic pour coordonner les mesures en cas d'événement. Ci-après, ces trois organisations mandatées sont appelées gestionnaires de système. Le terme *gestionnaire de système rail et route*, utilisé aujourd'hui et établi pendant la pandémie, est désormais connu de tous.

Les gestionnaires de système CFF SA et CarPostal doivent, en plus de leurs tâches normales en tant qu'entreprises de transport selon l'art. 14 OCTSE, assumer des tâches spéciales dans le cadre de leur rôle de gestionnaires de système selon l'art. 13. Ces tâches comprennent la conduite des secteurs, aussi bien en phase de préparation que pendant une situation exceptionnelle.

Dans une situation exceptionnelle, les gestionnaires de système doivent diriger les différents secteurs et ne pas se contenter d'une fonction de coordination. On attend de leur part un haut degré d'initiative. Ils doivent élaborer des mesures adéquates ou les adapter pendant la situation



exceptionnelle et les communiquer en interne et en externe. La pandémie de COVID-19 a clairement montré que leurs tâches vont bien au-delà d'une fonction de coordination.

Les dépenses des gestionnaires de système sont indemnisées sur la base de l'art. 28, al. 3, LTV (prestations en rapport avec l'offre de transport qui servent à toutes les entreprises) par le biais des offres en transport régional de voyageurs (TRV).

Un ou plusieurs types / modes de transport constituent un secteur dans la tâche systémique. L'ordonnance distingue les gestionnaires de système suivants et leurs secteurs:

- la centrale de gestion du trafic de l'OFROU pour le secteur des routes nationales;
- les CFF pour le secteur du transport ferroviaire;
- CarPostal pour le secteur du TRV, du transport public local par route et des transports publics par eau et par installation à câble.

Les gestionnaires de système collectent et coordonnent les demandes et les requêtes de leur secteur et les transmettent aux autorités spécialisées compétentes en la matière. Ils coordonnent leurs activités entre eux et avec les autorités et organisations responsables de la gestion des événements, tant pour la planification préventive en vue de situations exceptionnelles que pour la gestion de ces situations.

Ils prennent des mesures en concertation mutuelle dans le cadre de leurs possibilités légales et de leurs compétences juridiques. Ils exigent la mise en œuvre uniforme de mesures (les meilleures pratiques) vis-à-vis des intervenants de leur domaine, comme par exemple la protection de la santé, la sécurité au travail, l'hygiène en cas d'épidémies et de pandémies. Ils mettent en œuvre les mesures recommandées ou ordonnées par les autorités au niveau du système.

Cet article désigne le gestionnaire de système pour chaque gestion de système dans son secteur, et en définit clairement les domaines d'activité:

- a) L'OFROU est responsable de la gestion du système sur les routes nationales. Il veille à ce que les routes nationales soient praticables dans de bonnes conditions et en toute sécurité ainsi qu'à la gestion du trafic sur les routes nationales en collaboration avec les cantons. La gestion du trafic comprend quatre fonctions: (1) La *gestion du réseau* assure la déviation du trafic en cas de goulots d'étranglement ou d'obstacles temporaires. (2) La *gestion opérationnelle* est nécessaire là où le flux régulier du trafic doit être assuré sur un tronçon. (3) La *régulation du trafic* s'applique aux nœuds du réseau des routes nationales. Afin que le trafic s'écoule de manière régulière, les entrées et sorties sur une branche de route nationale peuvent être limitées ou dosées. (4) L'*information routière* vise à informer les usagers de la route des goulots d'étranglement, obstacles ou embouteillages. L'OFROU gère la centrale de gestion du trafic, qui dispose de plans de gestion du trafic concertés avec les cantons et qui coordonne les mesures au niveau opérationnel et les harmonise entre elles. Si des routes nationales s'avèrent impraticables en raison d'événements, la centrale de gestion du trafic peut, en accord avec les organes cantonaux, ordonner des itinéraires de déviation qui peuvent passer par des routes cantonales.
- b) L'OCTSE investit les CFF d'une responsabilité de gestion du système du trafic ferroviaire. CFF Infrastructure gère le trafic ferroviaire par le biais de l'horaire à l'échelle du réseau. L'horaire fixe le parcours de tous les trains en termes d'itinéraire, de jours de circulation et de temps de parcours. CFF Infrastructure coordonne l'exécution des transports de marchandises et de voyageurs sur le réseau ferré avec les autres GI et les ETF, notamment en ce qui concerne l'itinéraire, les jours de circulation et le temps de parcours des trains. En cas de situations exceptionnelles, les CFF et CarPostal déterminent ensemble au niveau du système une offre de transports publics de voyageurs adaptée à la situation et



aux besoins. Celle-ci se fonde sur les prescriptions de l'OFT et sur les ressources disponibles.

Les CFF dirigent la coordination des horaires des entreprises de transport public de voyageurs titulaires d'une concession et publient l'horaire actuel.

- c) CarPostal est responsable de la gestion du système du TRV et des transports publics locaux par bus, tram, bateau et installation de transport à câbles. Dans des situations exceptionnelles, CarPostal et les CFF déterminent ensemble au niveau du système une offre de transports publics de voyageurs adaptée à la situation et aux besoins. Celle-ci se fonde sur les prescriptions de l'OFT et sur les ressources disponibles. CarPostal coordonne au niveau national, cantonal ou intercantonal les mesures opérationnelles à mettre en œuvre (horaires, exploitation et information à la clientèle) entre les entreprises de transport.

Cette disposition charge l'OFT de régler de manière appropriée l'indemnisation des CFF et de CarPostal. L'indemnisation des gestionnaires du système se fonde sur l'art. 28, al. 3, LTV: la Confédération prend intégralement en charge les coûts non couverts planifiés des prestations d'importance nationale qu'elle commande. Elle peut indemniser les coûts de prestations relatives à l'offre de transport lorsque celles-ci servent à toutes les entreprises ou sont à leur disposition. À l'art. 11 OCTSE, l'OFT reçoit la compétence de régler les détails avec les CFF et CarPostal.

L'expérience de la pandémie de COVID-19 l'a clairement montré: dans les situations exceptionnelles, les gestionnaires du système des transports publics doivent engager des dépenses considérables. Par exemple, l'adaptation temporaire de l'horaire pendant la pandémie de COVID 19 les a obligés à consentir un énorme effort de coordination. En effet, ces dépenses de gestion du système dépassent largement ce qui est nécessaire en temps normal, par exemple pour la communication avec les autres entreprises de transport et avec les clients. Elles doivent donc être indemnisées. Les frais de mise à disposition des gestionnaires de système devront être couverts ordinairement par les conventions d'offre du TRV ou par les conventions sur les prestations. Les entreprises pourront faire valoir les coûts occasionnés au cours des situations exceptionnelles elles-mêmes via la procédure ordinaire, et se référer à l'art. 24 du projet d'ordonnance pour le remboursement des prestations lors de situations exceptionnelles.

Section 4 Mesures préparatoires

Art. 12 Tâches des services fédéraux

Al. 1

Sur la base de l'art. 28 LTV, l'OFT charge les CFF et CarPostal de la coordination et de la gestion du système du transport ferroviaire, du TRV et des transports publics locaux par bus, trams, bateaux et installations à câbles en préparation à des situations exceptionnelles et au cours de celles-ci. L'OFT et les gestionnaires du système conviennent par écrit du contenu et de l'étendue des tâches, notamment:

- des tâches spécifiques de préparation aux situations exceptionnelles et au cours de situations exceptionnelles selon les art. 11 et 13 de l'OCTSE;
- de la rémunération des prestations;
- de l'implication des entreprises et des parties prenantes concernées et, le cas échéant, de la création d'un comité;
- des droits sur les systèmes et applications informatiques ainsi que sur les données;
- de la nature et de l'étendue d'une éventuelle refacturation des prestations aux entreprises concernées.



La gestion du système est définie comme une tâche permanente. Les travaux préparatoires doivent être assumés en permanence par les gestionnaires de système.

Jusqu'ici, les tâches et la rémunération des gestionnaires de système n'étaient pas convenues par contrat. Les difficultés initiales rencontrées par les CFF et CarPostal dans la gestion du système lors de la pandémie de COVID-19 ont clairement montré qu'il était nécessaire d'établir une réglementation contractuelle tant pour les tâches à accomplir en vue et au cours des situations exceptionnelles que pour l'indemnisation des dépenses des gestionnaires du système (voir commentaire de l'art. 11).

Al. 2

L'OFROU est responsable de la gestion stratégique du secteur des routes nationales. Dans le cadre de la préparation, l'OFROU établit des mesures préventives sur ce réseau afin que son infrastructure puisse également être utilisée en cas de situation exceptionnelle. Il le fait en étroite collaboration avec la centrale de gestion du trafic et avec les cantons (voir commentaire de l'art. 11).

Al. 3

Le fret routier n'est pas mentionné dans l'OCTE actuelle. Or, c'est justement ce transport qui est essentiel pour l'approvisionnement de base de la Suisse, par exemple en cas de grave pénurie. C'est la raison pour laquelle cette disposition a été intégrée dans l'OCTSE. Il incombe à l'AEP de prendre des mesures de préparation en vue de l'approvisionnement du pays en biens vitaux. La disposition reproduit désormais cette compétence également dans l'OCTSE et prévient ainsi les conflits de compétences.

Al. 4

L'aviation n'est mentionnée ni dans l'OCTE actuel ni dans l'OTPE. La pandémie de COVID-19 a pourtant montré que l'aviation a un rôle important à jouer, selon le type de situation exceptionnelle. Celui du fret aérien, par exemple, a été reconnu dans l'approvisionnement de la population et de l'économie en biens vitaux qui sont transportés par voie aérienne faute de temps ou de disponibilité.

L'OFAC, au niveau du système, est donc désigné comme l'organe de coordination des mesures de préparation aux situations exceptionnelles en trafic aérien avec les acteurs de l'aviation publique et privée.

Dans le cadre de ses possibilités légales et de ses compétences juridiques, l'OFAC peut prendre des mesures concernant les transports aériens publics et privés en concertation avec les acteurs du secteur. Il doit préparer et prendre ces mesures de manière coordonnée dans l'éventualité de situations exceptionnelles.

Art. 13 Tâches de la centrale de gestion du trafic, de CFF SA et de CarPostal SA

Al. 1 à 3

Les gestionnaires de système, c'est-à-dire la centrale de gestion du trafic, CFF et CarPostal, élaborent des conceptions, des plans d'urgence et des plans de gestion du trafic pour maintenir le système de transport dans l'éventualité de situations exceptionnelles. Ils le font en collaboration avec les autorités cantonales chargées de la protection de la population ou des moyens d'existence, de la sécurité intérieure ainsi qu'avec les autorités nationales et cantonales chargées de l'approvisionnement de la population et de l'économie en biens et services vitaux. Dans le détail, il s'agit des mesures de préparation suivantes:



- a) *Établir des bases de planification pour le transport dans des situations exceptionnelles*: les gestionnaires de système se préparent à des situations exceptionnelles au moyen de différents scénarios. Cela implique qu'ils étudient systématiquement les dangers et les menaces définis par l'organe directeur et les analysent de manière approfondie;
- b) *Tenir un répertoire de contacts*. En cas de situation exceptionnelle, cela permet de garantir que tous les partenaires du système puissent être contactés dans un délai raisonnable et les entreprises de transport informées par le biais de «l'appel des gestionnaires du système». Les gestionnaires de système sont les interlocuteurs aussi bien lors de la préparation que pendant une situation exceptionnelle.
- c) *Assurer une organisation de crise «gestion du système dans des situations exceptionnelles»*: les gestionnaires de système désignent un organe responsable qui gère leurs affaires en la matière. En outre, ils créent une organisation qui prend en charge la gestion du système en cas de situation exceptionnelle;
- d) *Élaborer un manuel de gestion du système*: un manuel définit et décrit, pour la gestion de système concernée, les processus et l'organisation des mesures de préparation aux situations exceptionnelles ainsi que les processus et l'organisation, les moyens et les mesures prévues et prises pour la maîtrise des situations exceptionnelles dans le secteur concerné;
- e) *Assurer un processus de communication avec la Centrale nationale d'alarme (CENAL) de l'OFPP*: les gestionnaires de système veillent à ce que la CENAL reçoive, en cas de situation exceptionnelle, toutes les informations pertinentes pour le point de la situation. Cela implique la mise en place, dès la préparation aux situations exceptionnelles, d'un système de surveillance fiable qui assure le flux d'informations des entreprises de transport vers les gestionnaires de système;
- f) *Soutenir les autorités et les organisations*: Les gestionnaires de système soutiennent les autorités et les organisations dans l'éventualité de situations exceptionnelles et dans la maîtrise de celles-ci en accomplissant les tâches d'exploitation du TRV et des transports publics locaux (train, bus, tram, bateau, installation à câbles), par exemple en évacuant la population ou en dirigeant ces transports, le trafic individuel motorisé et la mobilité douce vers les zones protégées ainsi que vers le reste du territoire cantonal;
- g) *Exercices*: les gestionnaires de système vérifient à intervalles réguliers leurs processus, leur organisation, leurs mesures et leurs moyens pour faire face à une situation exceptionnelle par le biais d'exercices internes, inter-organisationnels, régionaux, cantonaux et nationaux. Ils documentent dans un rapport le contenu des exercices, les enseignements qui en sont tirés et les mesures d'amélioration prévues et prises après les exercices.

Al. 4

Pour que les mesures de préparation planifiées et prises soient transparentes et compréhensibles, elles doivent faire l'objet d'une documentation, dont le contenu et le niveau de détail s'orientent sur les normes relatives à la gestion des risques (GR) et au BCM.

Art. 14 Tâches des entreprises

Al. 1

Les situations visées à l'art. 4 OCTSE et leurs conséquences aboutissent à des circonstances qui légitiment des mesures préparatoires.

Les GI et les ETF titulaires d'une concession de transport de voyageurs et/ou d'une autorisation d'accès au réseau doivent prouver qu'ils pratiquent une gestion des urgences pour obtenir un certificat de sécurité (Cersec) ou un agrément de sécurité (Agsec). En outre, les entreprises



exploitent une GR et un BCM dans le cadre des processus réguliers. Le BCM interne doit également décrire les processus concernant les mesures à prendre dans les situations exceptionnelles.

Les autres entreprises titulaires d'une concession de transport de voyageurs exploitent également une GR et un BCM dans le cadre de leurs activités entrepreneuriales et de leurs processus réguliers, sur la base du droit privé et public ainsi que des normes.

Mesures préparatoires

L'OCTSE exige des entreprises qu'elles mettent en place et exploitent une GR et un BCM dans le cadre des bases applicables à l'entreprise en droit privé et public ainsi que dans les normes (par ex. ISO 22301 Sécurité et résilience — Systèmes de management de la continuité d'activité — Exigences). La GR comprend entre autres l'analyse des risques de dangers et de menaces qui pèsent sur l'entreprise. Le BCM comprend également l'élaboration de conceptions et de planifications dans l'éventualité de situations exceptionnelles et de la maîtrise d'événements dans ces situations, en collaboration avec les services cantonaux et autres responsables du réseau de l'entreprise, pour la planification, la préparation et l'exécution de mesures de protection de la population et des moyens d'existence ainsi que pour l'approvisionnement de la population et de l'économie en biens et services vitaux. Une RM et un BCM font partie des standards d'une gestion d'entreprise responsable et moderne. Pour cette raison, les entreprises n'ont en principe pas besoin de prévoir des mesures organisationnelles spéciales supplémentaires ni d'engager de nouvelles dépenses. Le guide Protection des infrastructures critiques de l'OFPP constitue une aide à la mise en place ou à la vérification de la GR et du BCM¹⁵.

Des mesures préparatoires doivent être prises sur le plan organisationnel de manière que l'exploitation puisse être poursuivie dans une certaine mesure conformément aux ressources disponibles, même dans des situations exceptionnelles, comme par exemple en cas de pandémie, de panne ou de pénurie d'électricité, de cyber-attaques, d'accidents dans des centrales nucléaires, de tremblements de terre ou d'attentats terroristes ; ceci afin de pouvoir effectuer des transports pour la protection de la population et des moyens d'existence, ou pour approvisionner la population et l'économie en biens et services vitaux.

Les entreprises intègrent dans leurs offres les éventuels coûts des dépenses liées aux mesures de préparation organisationnelles. Dans des situations exceptionnelles, les cantons et l'économie profitent des mesures de préparation des entreprises. Il n'est pas prévu que les entreprises doivent par exemple mettre à disposition des moyens de transport ou des infrastructures. Il s'agit plutôt d'une réflexion de fond sur les situations exceptionnelles possibles selon la liste des dangers et des menaces publiée par l'organe directeur CTE.

Les entreprises doivent tout d'abord recenser, analyser, évaluer et apprécier les risques que représentent pour elles les dangers et les menaces (par ex. pandémie, panne ou pénurie d'électricité, cyberattaques, accidents nucléaires, tremblements de terre, attentats terroristes ou conflits armés). L'objectif central de cette démarche est de permettre aux entreprises d'évaluer les prestations qu'elles peuvent encore fournir avec les moyens de transport disponibles. Ce n'est qu'après cette analyse qu'il est possible d'élaborer des mesures opportunes.

Pour les risques résiduels, elles doivent élaborer une stratégie de maîtrise (éviter, réduire, diversifier, transférer ou prévenir les risques), qui indique ce qu'il faut faire et dans quelle qualité en raison des dispositions légales ainsi que des exigences de différentes parties, comme par exemple les commanditaires de prestations.

¹⁵ Le guide et d'autres documents d'aide sont disponibles sur le site www.infraprotection.ch.



Sur la base des stratégies de maîtrise, il convient d'élaborer, dans l'éventualité de situations exceptionnelles et pour la maîtrise d'événements dans des situations exceptionnelles, des conceptions et des planifications coordonnées avec les services cantonaux et autres responsables du réseau de l'entreprise et débouchant sur la planification, la préparation et la mise en œuvre des mesures de protection de la population et des moyens d'existence ainsi que de garantie de l'approvisionnement de la population et de l'économie en biens et services vitaux. Les entreprises de transports publics doivent être associées à cette concertation en ce qui concerne le guidage du trafic et les horaires, y compris celles qui offrent des correspondances ainsi que les gestionnaires de système désignés à l'art. 11, let. b et c, OCTSE, à savoir les CFF et CarPostal, qui gèrent le système du réseau ferré à l'échelle nationale ainsi que le TRV et le transport local par train, bus, tram, bateau et installation à câbles à l'échelle cantonale et intercantonale.

Cette procédure tient compte des différents dangers et menaces qui pèsent sur une entreprise et sur chacun des réseaux, ainsi que des différentes organisations et dimensions des entreprises. Cette approche tient également compte des différences cantonales en matière d'organisation des autorités.

En vue de la maîtrise d'un événement, il convient de développer des processus et, si nécessaire, de mettre en place les structures organisationnelles. Outre cette gestion de la continuité, il convient aussi de prendre des mesures et de mettre à disposition des moyens pour la maîtrise d'un événement concret (par ex. établir un plan de pandémie, conclure des accords, prévoir une astreinte du personnel, élaborer des décisions réservées pour déroger aux prescriptions), afin que la maîtrise de l'événement et de ses conséquences négatives puisse commencer immédiatement après la survenue de celui-ci.

Ressources disponibles

Les entreprises agissent également dans des situations exceptionnelles avec les ressources de l'exploitation normale et planifiée (avec les moyens du bord), notamment avec le personnel disponible nécessaire à l'exploitation et les moyens de transport disponibles pour ladite exploitation.

Al. 2

Des mesures préparatoires doivent être prises notamment pour pouvoir réserver le personnel et mettre à disposition les moyens nécessaires à l'exploitation. Compte tenu des circonstances dans lesquelles les transports liés à un événement doivent être effectués en priorité, le personnel nécessaire à l'exploitation doit pouvoir être astreint à travailler là où une base légale le permet, par exemple en cas 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 assurées.

La sécurité au travail et la protection de la santé du personnel nécessaire à l'exploitation ainsi que l'acquisition, le stockage et la distribution de matériel de protection doivent être clarifiés et définis lors de la préparation aux situations exceptionnelles. Les entreprises sont soumises aux dispositions du droit privé et du droit public, telles qu'elles figurent par exemple dans la loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection ([LRaP](#))¹⁶ et dans l'ordonnance du 26 avril 2017 sur la radioprotection ([ORaP](#))¹⁷ ainsi que dans la loi du 8 octobre 1971 sur la durée du travail ([LDT](#))¹⁸ ou

¹⁶ RS 814.50

¹⁷ RS 814.501

¹⁸ RS 822.21



la loi du 13 mars 1964 sur le travail ([LTr](#))¹⁹ et l'ordonnance du 29 août 2018 relative à la loi sur la durée du travail ([OLDT](#))²⁰ ou l'ordonnance du 19 juin 1995 sur les chauffeurs ([OTR 1](#))²¹.

Selon les dispositions légales relatives à la radioprotection et à la protection de la santé, le personnel nécessaire à l'entreprise peut par exemple être astreint à travailler. Le [chap. 4 Personnes astreintes](#) du [titre 3 Situations d'exposition d'urgence](#) de l'ORaP contient des dispositions sur les groupes de personnes, la protection de la santé, l'instruction, l'équipement, la couverture d'assurance et l'indemnisation.

Les dérogations aux dispositions de la LDT ou de l'OTR sont régies par l'OLDT ou l'OTR 1. Les réglementations s'appliquent explicitement aussi aux situations exceptionnelles. Si les dérogations prévues dans l'OLDT ne suffisent pas à remplir les missions découlant des conceptions et des planifications pour la maîtrise d'événements dans des situations exceptionnelles, les entreprises doivent élaborer des décisions réservées pour les dérogations supplémentaires nécessaires aux dispositions de la LDT ou de l'OTR. L'implication des travailleurs ou de leurs représentants, exigée par les dispositions, en fait également partie.

Al. 3

Pour que les réseaux ferroviaire et routier et les transports publics fonctionnent en tant que système, même dans des situations exceptionnelles, les entreprises doivent planifier et prendre les mesures de préparation en collaboration avec les services compétents sur leur réseau pour la planification, la préparation et la mise en œuvre des mesures de protection de la population et des moyens d'existence ainsi que pour l'approvisionnement de la population et de l'économie en biens et services vitaux (domaines spécialisés de l'organisation de l'AEP). Dans le domaine des transports publics, les entreprises doivent en outre coordonner les mesures planifiées et prises en matière de guidage du trafic et d'horaires avec les entreprises qui proposent des correspondances ainsi qu'avec les gestionnaires du système pour le transport ferroviaire (CFF), pour le TRV et pour le transport public local par bus, tram, bateau, installation à câbles (CarPostal). Dans le cadre de leurs compétences légales, ces gestionnaires du système peuvent épauler les entreprises dans leurs mesures préparatoires. Elles peuvent notamment demander des adaptations et des modifications là où cela concerne les droits et les obligations des entreprises selon l'art. 2 OCTSE.

L'efficacité des mesures planifiées et prises par les entreprises doit être vérifiée lors d'exercices organisés avec les autorités, les états-majors et les organisations de protection de la population, de sécurité intérieure et d'économie nationale sur le réseau de l'entreprise.

Al. 4

Pour que les mesures de préparation planifiées et prises soient transparentes et compréhensibles, elles doivent faire l'objet d'une documentation dont le contenu et le niveau de détail s'orientent sur les normes GR et BCM.

Art. 15 Supervision des mesures préparatoires

En vertu de l'art. 10 LCdF, de l'art. 22 de la loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles (LICa)²² et de l'art. 10, al. 4, de la loi du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI)²³, l'OFT est l'autorité de surveillance des transports publics terrestres et fluviaux. Cette compétence oblige l'OFT à superviser les entreprises à surveiller. Ainsi, la supervision des mesures préparatoires

¹⁹ RS 822.11

²⁰ RS 822.211

²¹ RS 822.221

²² RS 743.01

²³ RS 747.201



incombe à l'OFT. Cela inclut également les mesures préparatoires des gestionnaires de système pour la coordination du trafic.

Dans le cadre de la surveillance, l'OFT vérifie par sondage, à l'aide de questions-clés, si et comment des mesures sont planifiées et préparées aux niveaux stratégique et opérationnel de l'entreprise. Il s'agit avant tout de questions relatives au système de traitement des principaux champs d'action: a) réservation du personnel et mise à disposition des moyens nécessaires à l'exploitation et b) obligation de ce personnel de fournir une prestation de travail. L'OFT n'évalue pas le contenu des mesures préparatoires : c'est l'affaire des entreprises, conjointement avec les autorités cantonales et communales, dans le réseau de lignes d'une entreprise.

Section 5 Coordination des transports dans les situations exceptionnelles

Cette section définit la répartition des rôles et des responsabilités dans une situation exceptionnelle. Les gestionnaires de système dirigent au niveau de l'intervention, élaborent des mesures et les coordonnent avec les entreprises de transport. Les services fédéraux compétents assument un rôle de soutien et interviennent surtout là où des décisions politiques sont nécessaires.

Art. 16 Tâches de la Confédération

La gestion opérationnelle d'une situation exceptionnelle relève principalement de la compétence des cantons, des gestionnaires du système et des entreprises de transport concernées. Les services fédéraux soutiennent les différents acteurs en fonction de la situation.

La pandémie de COVID-19 a toutefois montré que les tâches de gestion de système ne peuvent pas être entièrement transférées aux gestionnaires de système. Les services concernés au sein de l'administration fédérale ont également des tâches à accomplir dans une situation exceptionnelle. Dès que les gestionnaires de système CFF, CarPostal ou la centrale de gestion du trafic de l'OFROU sont engagés, les offices fédéraux concernés (OFT et OFROU) doivent soutenir activement les gestionnaires de système, par exemple en clarifiant des questions juridiques, en élaborant des conditions-cadres, en représentant leurs intérêts au sein de l'état-major supérieur de crise interdépartemental, en facilitant la coordination avec les services étrangers dans le domaine du transport transfrontalier, en accordant des dérogations aux prescriptions légales et en faisant appliquer des mesures.

Art. 17 Tâches de la centrale de gestion du trafic, de CFF SA et de CarPostal SA

Al. 1

Cette disposition oblige les CFF, en tant que gestionnaire du système de transport ferroviaire selon l'art. 11 OCTSE, à veiller, au moyen d'une coordination entre les parties concernées au niveau opérationnel, à ce que les GI et les ETF puissent exercer leurs droits et remplir leurs obligations dans une situation exceptionnelle. Les CFF doivent notamment

- coordonner au niveau national les mesures relatives au guidage du trafic, aux horaires, aux mesures de protection ainsi qu'aux moyens et aux capacités de transport disponibles dans le domaine ferroviaire;
- épauler l'armée dans ses planifications opérationnelles et coordonner le procédé;
- aider les autorités et les organisations à mettre en œuvre la planification du trafic ferroviaire dans des situations exceptionnelles;
- coordonner leurs activités pour la gestion d'événements dans des situations exceptionnelles avec CarPostal et avec les autorités et organisations compétentes pour la conduite de la maîtrise d'événements.



Cette disposition oblige CarPostal à assumer le rôle de gestionnaire du système au sens de l'art. 11 OCTSE pour le TRV et le transport public local par bus, tram, bateau et installation à câbles. CarPostal doit notamment

- soutenir les autorités et les organisations, à leur demande, dans des situations exceptionnelles, lors de la mise en œuvre des planifications pour le TRV et le transport local par bus, tram, bateau et installation à câbles, en particulier lors de la coordination des mesures opérationnelles au niveau cantonal et intercantonal entre les entreprises de transport concernant le guidage du trafic, les horaires, les moyens de transport disponibles et les capacités de transport;
- épauler l'armée dans ses planifications opérationnelles et coordonner le procédé;
- veiller au niveau opérationnel, au moyen d'une coordination entre tous les participants, à ce que les entreprises concessionnaires de TRV et de transport local par bus, tram, bateau et installation à câbles puissent remplir leur obligation d'exploiter visée à l'art. 14 LTV, afin que lesdits transports ne soient pas paralysés;
- coordonner les activités avec les CFF et avec les autorités et organisations chargées de diriger la maîtrise de l'événement.

Cette disposition oblige la centrale de gestion du trafic de l'OFROU, en tant que gestionnaire du système du trafic individuel et de l'infrastructure des routes nationales selon l'art. 11 OCTSE, à assurer une gestion du réseau à grande échelle pour le trafic national et le trafic de transit international par le biais d'une coordination entre les acteurs au niveau opérationnel. En outre, elle veille à ce que les routes nationales restent disponibles pour le trafic individuel même dans une situation exceptionnelle ou à ce que des axes de circulation alternatifs soient ouverts. Les tâches suivantes sont assumées par la centrale de gestion du trafic:

- Gestion du réseau: dirige le trafic hors ou autour de la zone de danger en cas d'événement ou de situation exceptionnelle, en collaboration avec les cantons concernés;
- Gestion opérationnelle: gère le flux de circulation et s'assure que les axes de circulation sont librement accessibles pour les prestations de transport nécessaires;
- Régulation du trafic: ferme les éventuelles voies d'accès à la zone sinistrée ou aux zones militaires interdites;
- Information routière: informe les usagers de la route des mesures prises, des fermetures ou des contournements de la zone sinistrée.

Dans une situation exceptionnelle, les gestionnaires de système concernés activent leur organisation de crise. Il est essentiel que l'activation de la cellule de crise des gestionnaires de système se fasse sans accroc au début d'une situation exceptionnelle. La cellule est activée selon des scénarios préalablement définis et suivie en continu par la présentation électronique de la situation (PES) de la CENAL de l'OFPP. Pour ce faire, les gestionnaires de système se concertent avec les offices fédéraux compétents.

La gestion du système par l'organisation d'urgence et de crise des gestionnaires de système se termine par la maîtrise de la situation exceptionnelle. Il ne sert à rien de définir à l'avance un éventuel retour à une situation (entièrement) «normale». Le retour du système de transport à une situation normale doit se faire en concertation avec les offices fédéraux compétents. Il est important de se concerter et de communiquer la décision aux autorités et aux entreprises concernées.

Al. 2

Dans une situation exceptionnelle, les gestionnaires de système ont une fonction charnière: ils assurent le flux d'informations entre les acteurs de la circulation et les services cantonaux et fédéraux chargés de la gestion des événements. Pour cela, il est essentiel que les voies de communication fonctionnent, tant avec les intervenants qu'avec lesdits services.



Al. 3 et 4

Les domaines Réseau ferré, Routes nationales, TRV et Transport local par bus, tram, bateau et installation à câbles sont reproduits dans la PES CENAL. Les trois gestionnaires de système sont intégrés dans le suivi coordonné de la situation de la CENAL. En cas de situation exceptionnelle, ils sont tenus de transmettre à intervalles réguliers à la CENAL un point de la situation actualisé. Pour garantir ce processus, les gestionnaires de système doivent être informés en permanence de la situation par les entreprises de transport actives dans leur secteur. Ils communiquent à la CENAL les changements de situation intervenus dans leur secteur.

Art. 18 Pouvoir de réglementation de CFF SA et de CarPostal SA

Al. 1

Pour faire face à une situation exceptionnelle, les gestionnaires du système CFF et CarPostal sont habilités, après consultation de l'OFT, à édicter des directives à l'attention des entreprises de transport de leur secteur concernant l'exploitation, l'horaire et l'information à la clientèle. En outre, ils sont également chargés de la communication externe, par exemple des demandes des médias, en étroite collaboration avec les autorités et organisations compétentes. En cas d'adaptations de l'horaire ou de modification de l'attribution des sillons, le service d'attribution des sillons (SAS) doit être impliqué dans le processus.

Selon l'art. 1, al. 1, let. f, de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCE)²⁴, les dispositions sur la responsabilité de la Confédération s'appliquent aux gestionnaires de systèmes, car ceux-ci sont chargés directement de tâches de droit public par la Confédération.

Al. 2

En cas de divergences entre les gestionnaires de système, l'OFT est habilité à prendre des décisions et à les faire appliquer. Cela se fait toutefois toujours en concertation avec les gestionnaires de système concernés. En vertu de l'art. 12 LCdF, l'OFT est habilité à annuler des décisions ou des ordres des organes ou des services d'une entreprise ferroviaire, ou encore à empêcher leur exécution s'ils portent atteinte à des intérêts nationaux importants. L'art. 18 OCTSE concrétise cette compétence légale au niveau de l'ordonnance en faveur d'intérêts nationaux importants.

Section 6 Transports prioritaires dans les situations exceptionnelles

Art. 19 Obligation

Cette section définit les services qui, sur la base de l'évaluation des effets sur la population, les moyens d'existence et l'économie, doivent ordonner et coordonner les transports à effectuer en priorité en cas de situation exceptionnelle.

La définition de priorités dans les transports a pour objectif d'attribuer à certains transports une priorité accrue par rapport au reste du trafic. Cela peut se produire dans le transport ferroviaire ou sur la route. Ainsi, dans une situation exceptionnelle, les marchandises et les troupes de l'armée doivent pouvoir circuler librement sur la route et sont accompagnées par des moyens appropriés. De telles mesures peuvent notamment être ordonnées en cas de situation exceptionnelle ou pour la défense du pays et de sa population.

²⁴ RS 170.32



Les transports prioritaires peuvent être: l'évacuation de personnes et d'animaux de rente de zones menacées, le transport de marchandises en situation de pénurie grave ou encore la priorisation de types ou de corridors de transport en situation de pénurie (par ex. pénurie d'électricité).

Art. 20 Ordres, buts

Les transports prioritaires sont ordonnés lorsque l'exigent la protection de la population ainsi que l'approvisionnement de la population et de l'économie en biens et services vitaux. Les acteurs ci-après peuvent ordonner des transports prioritaires:

Let. a

Les états-majors et les organisations de la Confédération et des cantons chargés de tâches de protection de la population (états-majors ou organes de conduite) ordonnent des transports ainsi que des mesures complémentaires de protection de la population ou de protection des moyens d'existence, par exemple des transports d'évacuation.

Les états-majors ou les organes de conduite cantonaux donnent un ordre d'exécution d'un transport selon la formule PPQQT (Priorité, Produit, Qualité, Quantité, Temps, Durée) à une entreprise de transport public de voyageurs concessionnaire ou à une ETF de marchandises par l'intermédiaire des représentants des gestionnaires de système (CFF, CarPostal).

Selon l'art. 4, al. 2, let. e, de l'ordonnance du 2 mars 2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP), si l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP) intervient, il coordonne l'engagement des ressources nationales et internationales. Cela se fait conformément à l'art. 6, al. 1, let. f, de l'ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection de la population (OProP), par le biais de la gestion des ressources de la Confédération, avec une demande de ressources adressée à la CENAL.

Le processus nécessaire à l'attribution d'un mandat, s'il n'existe pas déjà, est développé conjointement par les acteurs dans le cadre de planifications préventives de situations exceptionnelles.

Let. b

Les organisations ou entreprises chargées de tâches d'approvisionnement économique du pays peuvent exiger des transports prioritaires en cas de pénurie grave à laquelle l'économie n'est pas en mesure de faire face elle-même.

Les organisations ou les entreprises qui assument des tâches d'approvisionnement économique du pays chargent une entreprise de transport ferroviaire de marchandises d'effectuer un transport ou de prendre des mesures complémentaires. Elles confirment l'urgence du transport à l'ETF de marchandises à l'attention du SAS et des GI, ainsi qu'au gestionnaire du système ferroviaire (CFF). L'entreprise mandatée demande un sillou au SAS ou aux GI et exécute le transport.

Le processus nécessaire à l'attribution d'un mandat, s'il n'existe pas déjà, est développé conjointement par les acteurs dans le cadre de planifications préventives de situations exceptionnelles.

Let. c

L'armée ordonne les transports nécessaires à l'appui subsidiaire des autorités civiles ou les transports nécessaires à la défense contre une attaque militaire.

L'armée charge une ETF de marchandises ou une entreprise de transport public de voyageurs concessionnaire d'effectuer un transport. Elle confirme l'urgence du transport aussi bien aux



entreprises à l'attention du SAS et des GI qu'aux gestionnaires du système. Les ETF demandent un sillon pour l'exécution du transport au SAS ou aux GI et exécutent les transports.

Le processus nécessaire à l'attribution d'un mandat, s'il n'existe pas déjà, est développé conjointement par les acteurs dans le cadre de planifications préventives de situations exceptionnelles.

Art. 21 Exemption

Les entreprises visées à l'art. 2 OCTSE qui, dans des situations exceptionnelles au sens de l'art. 4 OCTSE, peuvent prouver qu'elles ne doivent pas effectuer de transports prioritaires pour protéger la population ou les moyens d'existence ou pour approvisionner la population et l'économie en biens ou en services vitaux peuvent se faire exempter par le DETEC de l'obligation d'effectuer des transports prioritaires.

Les entreprises qui souhaitent être exemptées doivent adresser une demande au DETEC. La demande doit contenir une proposition ainsi que la preuve, apportée par les autorités et organisations cantonales chargées de la protection de la population, de la sécurité intérieure et de l'économie publique sur le réseau de l'entreprise, que l'entreprise n'aurait pas à effectuer, dans des situations exceptionnelles, de transports prioritaires pour la protection de la population ou des moyens d'existence ni pour l'approvisionnement de la population et de l'économie en biens ou services vitaux.

Art. 22 Coordination

Les CFF, CarPostal ainsi que la centrale de gestion du trafic de l'OFROU, en tant que gestionnaires du système, sont prévus comme organes coordinateurs en cas de transports prioritaires. Ils s'assurent, par le biais d'une coordination entre tous les participants, que la réalisation de transports prioritaires ou de mesures complémentaires est assurée par les entreprises de transport de voyageurs ainsi que par les entreprises concessionnaires de TRV et de transport local par bus, tram, bateau et installation à câbles. Les transports prioritaires sur le rail doivent être convenus avec le SAS. Le SAS est responsable de l'attribution non discriminatoire des sillons, même dans une situation exceptionnelle.

Art. 23 Priorités

Al. 1

S'il n'y a pas assez de ressources pour exécuter les transports à effectuer en priorité, les autorités doivent fixer les priorités. La condition préalable est qu'il soit prouvé que toutes les ressources et possibilités des entreprises sont épuisées en raison de leurs droits et obligations. L'OFT discute de la situation avec les services fédéraux concernés, les autorités cantonales et les mandants au sens de l'art. 20 OCTSE, ainsi qu'avec les entreprises concernées. En coordination avec le SAS, il rend la décision des autorités à l'égard des entreprises. En vertu de l'art. 12 LCdF, il est habilité à annuler des décisions ou des ordres d'organes ou de services d'une entreprise ferroviaire ou à empêcher leur exécution si ces décisions ou ces ordres portent préjudice à des intérêts nationaux importants. L'art. 23 OCTSE concrétise cette compétence légale au niveau de l'ordonnance en faveur d'intérêts nationaux importants.

L'art. 23 peut également s'appliquer en cas de pénurie d'électricité. C'est-à-dire lorsqu'il s'agit de réduire le transport ferroviaire dans le but de limiter la consommation d'électricité. Dans ce cas, l'OFT peut décider de limiter l'utilisation de certains tronçons ou lignes ferroviaires. Cela équivaldrait également à une priorisation de certaines lignes en cas de pénurie.



Les processus nécessaires à cette priorisation, s'ils n'existent pas déjà, sont développés conjointement par les acteurs dans le cadre de planifications préventives de situations exceptionnelles.

Al. 2

Même dans une situation exceptionnelle, le SAS attribue les sillons de manière non discriminatoire, conformément aux instructions de l'al. 1. Afin d'assumer cette tâche également dans une situation exceptionnelle, le SAS est en contact avec les gestionnaires de système et avec l'OFT. Le SAS doit également être impliqué dans la préparation aux situations exceptionnelles.

Al. 3

Dans le cadre de la défense contre une attaque militaire, il peut être demandé au Conseil fédéral que la compétence de décision concernant les priorités de transport soit transférée à l'armée.

Les processus nécessaires au transfert de la compétence décisionnelle, s'ils n'existent pas déjà, sont développés conjointement par les acteurs dans le cadre de planifications préventives de situations exceptionnelles.

Si, dans le cadre de l'approvisionnement économique du pays, des interventions sont nécessaires pour assurer l'approvisionnement du pays, le/la délégué(e) à l'approvisionnement économique du pays est habilité(e) à donner des instructions aux unités administratives chargées d'exécuter une tâche d'approvisionnement économique du pays. La réserve du pouvoir de décision du/de la délégué(e) en rapport avec la priorisation des transports tient compte de cette compétence.

Art. 24 Indemnisation de prestations

Al. 1

Les prestations spéciales des entreprises de transport doivent être rémunérées par les services visés à l'art. 19 OCTSE qui ordonnent les transports. Leur prix peut être convenu avec les entreprises dans le cadre de planifications de situations exceptionnelles, par exemple pour une évacuation de la population.

Il y a prestations spéciales d'entreprises de transport de voyageurs au sens de l'art. 2, al. 1, let. a, OCTSE lorsque sont fournies, dans des situations exceptionnelles, des prestations qui ne sont pas prévues dans le transport commandé (art. 28 à 31c LTV) et indemnisé selon l'ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs²⁵, par exemple des courses spéciales en cas d'évacuation.

Al. 2

La Confédération prend les coûts en charge lorsque

- a) sur ordre du Conseil fédéral, les installations et équipements ferroviaires ainsi que les véhicules et leur parc doivent être construits, complétés et tenus à disposition en fonction des besoins de la défense nationale militaire et économique;
- b) des mesures de sécurité exceptionnelles doivent être prises pour les transports militaires.

Section 7 Dispositions finales

Art. 25 Abrogation d'autres actes

²⁵ RS 745.16



La révision totale de l'OTPE et de l'OCTE permet leur abrogation et leur remplacement par l'OCTSE.