

Le droit de l'environnement applicable aux infrastructures de transport

*Aspects de droit européen**

Nathalie Schneider/Astrid Epiney

Institut de droit européen des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney/Nathalie Schneider, Le droit de l'environnement applicable aux infrastructures de transport – à l'exemple des tunnels du Gothard et du Mont-Blanc. Aspects de droit européen, URP/DEP 2003, S. 863-903. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Introduction

II. Le droit communautaire

1. *A propos du TCE: son article 72*
2. *La directive 99/62/CE*
 - a) Les taxes sur les véhicules
 - b) Les taxes pour l'utilisation d'infrastructures
 - c) Possibilité d'une taxe pour tout le réseau?

III. L'accord bilatéral sur le transport

1. *Titre I : dispositions générales*
 - a) Objectifs et principes
 - b) Champ d'application
2. *Titre II : transports routiers internationaux*
 - a) Dispositions communes concernant le transport des marchandises et des personnes
 - b) Transports internationaux routiers de marchandises
 - c) Transports internationaux de voyageurs par autocar et autobus
3. *Titre III : transports ferrovières internationaux*
4. *Titre IV : politique coordonnée des transports*
 - a) Généralités
 - b) Transports ferrovières et combinés
 - c) Redevances routières
 - d) Mesures d'accompagnement
 - e) Clauses de sauvegarde
5. *Titre V : dispositions générales et finales*

* La présente contribution reprend pour l'essentiel les résultats des différentes recherches suivantes: Astrid Epiney/Reto Gruber, Verkehrsrecht in der EU, Zu den Gestaltungsspielräumen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Landverkehrs, Baden-Baden 2001; Kaspar Sollberger/Astrid Epiney, Verkehrspolitische Gestaltungsspielräume der Schweiz auf der Grundlage des Landverkehrsabkommens, Cahiers suisses de l'intégration européenne no 31, Bern 2001.

IV. La marge de manœuvre de la Suisse

1. *Politique de marché et de la concurrence*
 - a) L'accès au marché
 - b) Les aides d'Etat
2. *Le réseau de communications*
3. *Les mesures relatives à la police de circulation*
 - a) Les dispositions techniques
 - b) Les réglementations concernant le trafic
 - c) Les dispositions sociales
4. *La politique fiscale*
 - a) Les redevances pour l'utilisation du réseau routier
 - b) Les impôts sur les véhicules
 - c) Les taxes sur les carburants

V. Conclusion

I. Introduction

La politique des transports est définie dans le Traité instituant la Communauté européenne (ci-dessous, « TCE ») comme une véritable « politique commune ». Ceci souligne l'envergure considérable qu'endosse cette politique dans le cadre du TCE. En effet, l'importance du domaine des transports est à attribuer à son double caractère comme *instrument* et *objet* de l'intégration.¹ En tant qu'instrument de l'intégration, il est une condition fondamentale de la construction du marché commun puisque le commerce de marchandises et de services ne serait pas pensable sans les moyens de transports correspondants. La politique des transports fait figure aussi d'objet de l'intégration, dans la mesure où les objectifs fixés par le TCE, au préalable le développement du principe de la libre circulation des services, doivent aussi être réalisés dans le domaine des transports.

Malgré cette grande importance de la politique des transports pour la réalisation du marché intérieur, les progrès accomplis en matière de politique des transports étaient excessivement lents. Cela peut s'expliquer de plusieurs manières. Les Etats membres hésitaient à modifier leur politique, habitués qu'ils étaient à l'appliquer de façon très souvent interventionniste et restrictive. De plus, les liens entre la politique commune et l'intégration des marchés nationaux dans un marché unique se tissaient de plus en plus. On avait toutefois tendance à procéder jusqu'alors comme s'il ne s'agissait que de réaliser une union douanière. Finalement, l'absence des moyens financiers et les objectifs peu définis dans le TCE sont aussi à même d'expliquer le développement lent de la politique des transports.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la coopération avec des pays tiers constituait et constitue toujours parfois une condition *sine qua non* pour atteindre certains objectifs communautaires. Pour les transports terrestres, ce fait s'explique avant tout par la situation géographique de certains pays, comme l'exemple de la Suisse le démontre fort bien.

C'est dans ce contexte que nous nous proposons de démontrer les limites que le droit communautaire – y compris l'accord bilatéral sur les transports terrestres entre la Suisse et la Communauté européenne – pose pour la réglementation des infrastructures. Le cadre législatif

¹ Albrecht Frohnmeier, in : Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Band I, vor Art. 70 EGV, no 1ss. (cité Albrecht Frohnmeier)

posé, nous pourrions exposer la marge de manœuvre dont dispose la Suisse en matière de transports, et ce surtout sous l'aspect de la politique de l'environnement.

II. Le droit communautaire

1. *A propos du TCE: son article 72*

Le TCE esquisse les grandes lignes de la politique commune des transports au sein de son cinquième titre, plus précisément aux articles 70 à 80. En raison des opinions divergentes des Etats membres (tant pour des raisons géographiques que politiques) exposées lors des négociations au sujet du Traité², ce dernier ne contient que peu de règles matérielles contraignantes aménageant les politiques de transport nationales. Il s'agirait plutôt d'une juxtaposition peu ordonnée de dispositions réglant des problèmes bien déterminés.

Toutefois, les articles de ce cinquième titre peuvent être divisés en deux catégories, selon les objectifs recherchés. La première catégorie (c'est-à-dire la majorité des dispositions) a pour but la réalisation en tant que telle de la politique commune des transports au niveau des Etats membres, tandis que la deuxième catégorie (constituée uniquement par l'art. 72 TCE) s'attache au seul respect du principe de non-discrimination.³ Dans notre contexte, seul l'art. 72 TCE mérite d'être approfondi.⁴

L'art. 72 TCE est le résultat d'un compromis car les Etats membres en 1957 ne purent se mettre d'accord sur l'insertion dans le Traité de la libre prestation de services concernant le domaine des transports.⁵ Cette norme devait toutefois, au moins, empêcher une détérioration de la situation d'entreprises provenant d'autres Etats membres:

„Cette disposition vise à éviter que l'instauration, par le Conseil, de la politique commune des transports ne soit rendue plus difficile ou entravée par l'adoption, sans l'accord du Conseil, de mesures nationales qui auraient pour effet, direct ou indirect, de modifier, dans un sens qui leur soit défavorable, la situation dont jouissent, dans un Etat membre, les transporteurs des autres Etats membres par rapport aux transporteurs nationaux.“⁶

L'art. 72 TCE est une clause de blocage („*stand still*“) qui empêche une modification des législations nationales des Etats membres existantes dans un sens susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs du Traité⁷, ici notamment l'introduction d'une politique commune des transports.⁸ Ainsi, en attendant l'élaboration du droit dérivé visé à l'art. 71 TCE, les Etats membres ne peuvent pas changer leur législation, si celle-ci a pour conséquence une discrimination directe ou indirecte⁹ des entreprises étrangères par rapport aux entreprises nationales. L'article 72 TCE n'interdit donc pas l'adoption par les Etats

² Albrecht Frohnmeyer, note 1, no 4.

³ Astrid Epiney/Reto Gruber, Verkehrsrecht in der EU, Zu den Gestaltungsspielräumen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Landverkehrs, 2001, p.108. (cité Epiney/Gruber, Verkehrsrecht in der EU)

⁴ Cf. par rapport aux autres dispositions: Epiney/Gruber, Verkehrsrecht in der EU, note 3, p.108.

⁵ Astrid Epiney, Gestaltungsspielräume schweizerischer Verkehrspolitik (dargestellt am Beispiel der Erhebung von Strassenbenutzungsgebühren) in : Stephan Kux (éd.), Verkehrspolitik Schweiz-EU, Referate der Tagung vom 26. März 1999, p. 115. (cité Epiney, Gestaltungsspielräume schweizerischer Verkehrspolitik)

⁶ CJCE, aff. C-195/90, *Commission c. Allemagne*, Rec. 1992, p. I-3141, attendu 20.

⁷ Cf. art. 10 TCE.

⁸ Albrecht Frohnmeyer, article 72 TCE, note 1, no 1.

⁹ Concernant la question d'une discrimination indirecte, appelée également matérielle, se référer à la jurisprudence concernant l'art. 12 TCE.

membres de *toutes* les dispositions dans le domaine destiné à être régi par des règles communes en matière de transport.

Cette exigence de non-discrimination peut recevoir deux interprétations. Selon l'une d'elle, l'interdiction porte simplement sur des modifications de dispositions nationales qui auraient pour effet que les transporteurs d'autres Etats membres seraient traités moins favorablement au titre de ces dispositions que les propres transporteurs d'un Etat membre.¹⁰ Par conséquent, si la première catégorie était initialement traitée plus favorablement que la seconde catégorie, il serait possible d'adopter des dispositions mettant fin à ce traitement plus favorable. Cela signifie que toute mesure permettant l'instauration d'une certaine égalité de traitement entre les deux catégories précédentes ne serait pas prohibée. D'après la seconde interprétation, plus rigoureuse que la précédente, des dispositions en ce sens seraient cependant interdites. Selon celle-ci, il est défendu d'adopter toute nouvelle norme qui entraînerait une aggravation de la position relative des transporteurs d'autres Etats membres, même s'ils étaient placés initialement dans une situation plus favorable que celles des propres transporteurs d'un Etat membre.¹¹ Dès lors, une disposition tendant à éliminer un avantage existant dont bénéficiait la première catégorie de transporteurs serait à écarter.

En 1992, la Cour de justice s'est prononcée en faveur de la deuxième interprétation.¹² L'arrêt correspondant traite de l'introduction en Allemagne d'une taxe sur l'utilisation des routes par les poids lourds, payable par tous les utilisateurs, sans distinction de nationalité, et de la réduction parallèle de la taxe sur les véhicules automoteurs, dont ne profitent que les transporteurs nationaux. L'Allemagne pensait qu'imposer une charge supplémentaire égale aux exploitants tant allemands que non allemands aurait accru les frais généraux du premier groupe (ceux-ci s'acquittant déjà d'une taxe sur les véhicules) dans une mesure jugée inacceptable, d'où la réduction. De plus, elle motiva l'introduction de cette nouvelle taxe d'utilisation par des arguments écologiques tenant à l'élaboration d'un système conforme au principe « pollueur-payeur ».¹³ Cependant, la Cour de justice considéra la combinaison spécifique de ces deux mesures comme discriminatoire envers les transporteurs étrangers et, en conséquence, contraire à l'art. 72 TCE. En effet, l'application de cette nouvelle taxe a pour effet de retirer un avantage que les entreprises de transport étrangères avaient avant son introduction (car elles n'avaient naturellement pas à la payer!) et de favoriser les entreprises locales en réduisant la taxe sur les véhicules automoteurs. Cela est donc contraire à l'art. 72 TCE qui vise à maintenir le statu quo, quels que soient les avantages et les inconvénients qui en résultent.

Il est intéressant dans cet arrêt de noter que la Cour de justice tient comme conforme au Traité chacune des deux mesures prises isolément, mais non leur combinaison. En effet, les dispositions concernant la politique des transports sont souvent noyées au sein de multitudes de mesures, si bien qu'il conviendrait de les analyser globalement sous un angle économique, et non isolément, afin de pouvoir distinguer, dans les faits, les interactions possibles entre les différentes dispositions et de discerner une éventuelle discrimination indirecte. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible d'appliquer de manière effective l'interdiction prévue par l'art. 72 TCE.¹⁴

Lorsqu'une mesure contrevient à l'art. 72 TCE, cela ne signifie pas pour autant qu'elle est interdite. Elle peut être justifiée par des exigences impératives d'intérêt public, telle que la

¹⁰ Conclusions de l'Avocat général Jacobs, CJCE, aff. C-195/90, *Commission c. Allemagne*, Rec. 1992, p. I-3158, par. 14.

¹¹ Id., par. 15.

¹² CJCE, aff. C-195/90, *Commission c. Allemagne*, Rec. 1992, p. I-3141ss.

¹³ Selon ce principe, les transporteurs non résidents doivent prendre à leur charge une partie des coûts causés par leurs activités.

¹⁴ Epiney, *Gestaltungsspielräume schweizerischer Verkehrspolitik*, note 5, p. 117.

protection de l'environnement, mais elle doit respecter le principe de proportionnalité.¹⁵ Dans l'arrêt exposé ci-dessus concernant l'Allemagne, les deux mesures combinées ne semblent pas proportionnelles car le but recherché est de décharger économiquement les entreprises nationales lors de l'introduction d'une nouvelle taxe par l'abaissement d'une taxe déjà existante. Dès lors, l'objectif recherché, la protection de l'environnement, ne saurait être atteint.

2. *La directive 99/62/CE*

La directive 99/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures¹⁶ vise à éliminer les distorsions de concurrence entre les entreprises de transport des Etats membres, et ce, par deux moyens: l'harmonisation des systèmes de prélèvement et l'institution de mécanismes équitables d'imputation des coûts d'infrastructure aux transporteurs. Elle remplace la directive 93/89/CEE¹⁷ qui fut annulée par la Cour de justice pour des raisons de non reconsultation du Parlement par le Conseil dans un cas de modification substantielle apportée à la proposition finale.¹⁸ A l'exception de certaines petites retouches, la directive 99/62/CE n'a pas apporté de changements considérables, le Conseil et le Parlement ayant passé outre les propositions de la Commission au sujet par exemple d'une orientation plus écologique des dispositions communautaires concernant le système des taxes. Le champ d'application de cette directive se limite aux véhicules utilitaires (c'est-à-dire les véhicules destinés uniquement au transport de marchandises par route) ayant un poids total en charge autorisé égal ou supérieur à 12 tonnes.¹⁹ Ainsi les autres domaines, tels que le transport de personnes à des fins commerciales et les véhicules privés, sont laissés à la libre appréciation des Etats membres, ceux-ci devant tout de même respecter les dispositions du TCE.²⁰

Cette directive a fait récemment l'objet d'une proposition de modification de la part du Parlement et du Conseil.²¹ Les changements principaux présentés concernent essentiellement les péages (ceux-ci devant mieux refléter les coûts des transports) et une prise en compte plus fine des coûts selon les différentes situations (distance parcourue, localisation, type de véhicules et d'infrastructures).

a) Les taxes sur les véhicules

La directive 99/62/CE ne contient pas de définition légale des taxes sur les véhicules. Elle se contente d'énumérer à son art. 3 les différentes taxes nationales²² perçues par les Etats membres qui rentrent dans son champ d'application. Dès lors, cette harmonisation partielle laisse aux Etats membres une grande marge de manœuvre, qui s'étend bien au-delà de leur habilitation à percevoir et recouvrir les taxes prévues à l'art. 4.

L'art. 6 par. 1 de cette même directive oblige les Etats membres à respecter les taux minimaux applicables aux taxes sur les véhicules fixés à l'annexe I. Ces taux varient selon le nombre

¹⁵ Epiney/Gruber, *Verkehrsrecht in der EU*, note 3, p.115.

¹⁶ JOCE, no L 187 du 17 juin 1999, p. 42.

¹⁷ JOCE, no L 279 du 25 octobre 1993, p. 32.

¹⁸ CJCE, aff. C-21/94, *Conseil c. Parlement*, Rec. 1995, p. I-1827.

¹⁹ Cf. art. 2 lit. d de la directive 99/62/CE.

²⁰ Epiney/Gruber, *Verkehrsrecht in der EU*, note 3, p.273.

²¹ COM/2003/0448 final.

²² Le point commun de ces taxes réside dans le fait qu'elles sont perçues auprès de l'utilisateur habituel à intervalle régulier et indépendamment de la fréquence d'utilisation effective.

d'essieux, leur suspension et le poids total en charge autorisé.²³ Cependant, les Etats membres peuvent appliquer des taux réduits ou des exonérations, soit pour certains types de véhicules énoncés au par. 2, soit pour des raisons d'infrastructures ou de politique socio-économique selon le par. 3. Le respect absolu des taux minimaux se trouve ainsi entraver par une série d'exceptions possibles.

Il reste à souligner que l'art. 5 interdit toute double imposition. En effet, les taxes visées à l'art. 3 ne peuvent être perçues que par l'Etat d'immatriculation.

b) Les taxes pour l'utilisation d'infrastructures

La directive fait la distinction entre deux types de taxes²⁴: le péage et le droit d'usage. Le péage consiste en le paiement d'une somme déterminée pour l'exécution, par un véhicule, d'un parcours situé entre deux points, le calcul de cette somme se fondant sur la *distance* parcourue. Tandis que le droit d'usage se définit comme le paiement d'une somme déterminée donnant droit à l'utilisation, par un véhicule, pendant une *durée* donnée, de certaines infrastructures. Les taux des droits d'usage sont donc proportionnels à la durée d'utilisation des infrastructures concernées.²⁵

Les Etats membres ne disposent pas, dans ce cadre, d'une compétence générale en matière de perception des taxes. Au contraire, celle-ci se limite à certaines infrastructures énumérées à l'art. 7 par. 2, c'est-à-dire les autoroutes²⁶, les ponts, les tunnels et les routes de cols de montagne. Cependant, un Etat membre peut prévoir que les véhicules immatriculés sur son territoire sont soumis aux droits d'usage pour l'utilisation de l'*ensemble* de son réseau routier²⁷, et non pas uniquement pour certains tronçons, ceci constituant donc une exception au principe de l'art. 7 par. 2. En outre, il est en principe interdit à un Etat membre de percevoir les deux taxes cumulativement pour le même tronçon.²⁸

La fixation du montant des taxes pour l'utilisation des infrastructures n'est pas laissée à la libre appréciation des Etats membres. En effet, les taxes sont soumises à un plafonnement vers le haut. Dès lors, les droits d'usage ne doivent pas dépasser les montants maximaux fixés par l'annexe II, auquel renvoie l'art. 7 par. 7 (remarquons que l'annexe II opère certaines distinctions, selon les classes d'émissions²⁹ et le nombre d'essieux). Par contre, les montants perçus au moyen de péages, montants pouvant varier selon les catégories d'émissions des véhicules et le moment de la journée³⁰, doivent se rapporter aux frais d'infrastructures réels du tronçon utilisé, si bien que la prise en compte des coûts externes dans le calcul du péage est

²³ Par exemple, pour un ensemble de véhicules de 40 tonnes de 3 + 3 essieux, le taux minimal de la taxe peut varier entre 336 et 535 euros, selon le système de suspension utilisé.

²⁴ Art. 2 lit. b et c de la directive 99/62/CE.

²⁵ Art. 7 par. 8 de la directive 99/62/CE. Les Etats membres doivent donc introduire dans leur législation des taxes forfaitaires quotidiennes, hebdomadaires ou mensuelles. Les taxes annuelles ne sont permises dans un Etat membre que pour les véhicules immatriculés sur son territoire (comme par exemple la vignette suisse).

²⁶ Y compris d'autres routes à plusieurs voies dont les caractéristiques sont analogues à celles des autoroutes.

²⁷ Art. 7 par. 6 de la directive 99/62/CE.

²⁸ Art. 7 par. 3 de la directive 99/62/CE.

Exception est faite à ce principe, lorsqu'un Etat membre percevant déjà un droit d'usage sur un réseau routier comprenant un tunnel, un pont ou un col de montagne, décide de frapper ces dernières infrastructures d'un péage.

²⁹ A ce sujet, la directive 99/62/CE à son art. 2 lit. e et f reprend les différentes catégories de véhicules « EURO 0 », « EURO I », « EURO II » définies par la directive 88/77/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions des gaz polluants et de particules polluantes provenant des moteurs Diesel destinés à la propulsion des véhicules, JOCE no L 36 du 3 décembre 1987, p.33.

³⁰ Art. 7 par. 10 de la directive 99/62/CE.

généralement considéré comme illicite.³¹ La directive 99/62/CE laisse tout de même le soin aux Etats membres de déterminer à quelles fins ces montants seront destinés, de telle sorte qu'ils peuvent les utiliser, par exemple, pour le financement de mesures de protection de l'environnement.³²

Les péages et droits d'usage doivent aussi obéir à certaines dispositions générales telles que contenues dans l'art. 7 par. 4 et 5. En effet, ils doivent être appliqués sans discrimination, directe ou indirecte, en raison de la nationalité du transporteur, de l'origine ou de la destination du transport. De plus, les Etats membres doivent s'efforcer, lors de la mise en œuvre, la perception et le contrôle des péages et droits d'usage de gêner le moins possible la fluidité du trafic.

En guise d'illustration, nous examinerons ci-dessous l'arrêt de la CJCE concernant l'autoroute du Brenner en Autriche.³³ Cette autoroute relie la ville d'Innsbruck à la frontière de l'Autriche avec l'Italie. Elle appartient au domaine fédéral autrichien, son exploitation étant confiée depuis 1983 à une société contrôlée par l'Etat. Le système de péage appliqué est de type « semi-ouvert » distinguant entre trois types de parcours : complet, partiel et court.³⁴ Avec effet au 1^{er} juillet 1995, le prix des péages pour les véhicules de plus de trois essieux empruntant le parcours complet a été augmenté. Une seconde augmentation touchant les mêmes véhicules et le même trajet eut lieu le 1^{er} février 1996. La Commission a fait valoir les trois griefs suivants que la Cour a finalement admis:

- *Discrimination indirecte en raison de la nationalité du transporteur*

Dans les faits, seuls ont subi ces augmentations les véhicules de plus de trois essieux empruntant l'intégralité de l'autoroute du Brenner. Il apparaît que, sur l'ensemble de cette catégorie de véhicules, 84 % appartenaient à des transporteurs non autrichiens. L'Autriche a donc introduit, par ses mesures tarifaires, une discrimination fondée sur la nationalité du transporteur au détriment des véhicules de plus de trois essieux effectuant le parcours complet, puisque ceux-ci, dans leur majorité, ne sont pas immatriculés en Autriche.³⁵ Il s'agit d'une discrimination indirecte dans le sens que les dispositions autrichiennes ne se basent pas sur la nationalité du transporteur lors de l'élaboration des mesures tarifaires, mais aboutissent à un résultat semblable à une discrimination en se fondant sur d'autres critères.

- *Discrimination indirecte en raison de l'origine ou de la destination du transport*

Dès lors que les augmentations tarifaires n'ont frappé que les véhicules de plus de trois essieux qui effectuent le parcours complet et que celui-ci concerne principalement le trafic de transit (points d'origine et de destination en dehors de l'Autriche), il existe donc bien une discrimination indirecte fondée sur l'origine ou la destination du transporteur.³⁶

- *Absence de corrélation entre péages et coûts des infrastructures*

L'Autriche a manqué à l'obligation contenue à l'art. 7 par. 9 de la directive 99/62/CE. Elle n'a en l'occurrence pas affecté les péages exigés à l'occasion du parcours complet d'une autoroute uniquement à la couverture des coûts liés à la construction, à l'exploitation et au développement du réseau d'infrastructure concerné.³⁷ En effet, le concept „réseau d'infrastructure concerné“ vise seulement, au sens de la disposition susmentionnée, le tronçon de l'infrastructure pour l'utilisation duquel le péage est versé, et non l'ensemble des tronçons d'autoroute faisant partie du même système de financement.

Par ces arguments, la Cour a donc conclu que les péages perçus sur l'autoroute du Brenner ne respectent pas la directive 93/89/CEE, remplacée actuellement par la directive 99/62/CE, et

³¹ Art. 7 par. 9 de la directive 99/62/CE.

³² Epiney/Gruber, Verkehrsrecht in der EU, note 3, p. 277.

³³ CJCE, aff. C-205/98, *Commission c. République d'Autriche*, Rec. 2000, p. I-7367.

³⁴ Id., attendus 12ss.

³⁵ Id., attendu 101.

³⁶ Id., attendu 105.

³⁷ Id., attendu 136.

que l'Autriche a dès lors manqué à ses obligations. L'arrêt ne saurait cependant vraiment convaincre : tout d'abord, nous pouvons nous demander si la référence aux coûts d'infrastructure, certes inclus dans la directive, n'aurait pas pu être interprétée différemment en prenant en compte les objectifs environnementaux du TCE (art. 6, 174 ss. TCE). Mais ce qui nous frappe surtout, c'est que la Cour n'examine pas si les discriminations indirectes constatées peuvent être justifiées par des motifs de protection de l'environnement. Cette approche est d'autant plus étonnante que dans la jurisprudence constante de la Cour, les discriminations indirectes peuvent être justifiées (cela étant nécessaire d'ailleurs, car, dans le cas contraire, des mesures poursuivant un objectif d'intérêt public ne pourraient être adoptées).

c) Possibilité d'une taxe pour tout le réseau?

La marge de manœuvre conférée aux Etats membres dans le cadre de la directive 99/62/CE semble plutôt étroite. Il est en effet curieux que la directive ne prévoit *strictement* que deux formes de taxes (c'est-à-dire le péage et le droit d'usage) en vue du remboursement des frais routiers, si bien que toute innovation (comme par exemple l'introduction d'une taxe relative à la distance parcourue appliquant le principe du pollueur-payeur) dans ce domaine par les Etats membres semblerait illicite.³⁸

En l'occurrence, nous pouvons nous demander si un droit d'usage général des routes rentrerait dans le champ d'application de la directive 99/62/CE. Ce droit ne se rapporterait donc pas, à la différence du péage, à un tronçon délimité, mais couvrirait l'ensemble du réseau routier. Selon le libellé de l'art. 2 lit. b de la directive 99/62/CE, il semblerait que le champ d'application de cette dernière se limiterait à des taxes relatives à la distance parcourue, excluant ainsi les charges couvrant l'ensemble du réseau routier.

Cependant, remarquons que la protection de l'environnement constitue un des buts fondamentaux de la Communauté.³⁹ En effet, l'art. 6 TCE dispose que les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la mise en œuvre des différentes politiques menées par la Communauté. De son côté, l'art. 174 TCE expose les différentes manières permettant la réalisation des buts environnementaux, comme par exemple le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et le principe du pollueur-payeur. Une interprétation de la directive 99/62/CE dans le sens qu'elle réglerait définitivement la licéité ou l'illicéité de tout type de droit d'usage, y compris ceux de nature générale, aurait pour conséquence d'interdire aux Etats membres d'adopter un type de droit d'usage prenant en compte les principes de protection de l'environnement énoncé à l'art. 174 TCE. En effet, le principe du pollueur-payeur ne doit pas être uniquement appliqué sur certains tronçons de routes énumérés par la directive 99/62/CE, mais sur le réseau routier pris dans son ensemble.⁴⁰ Il semblerait que le critère adéquat n'est pas qu'un véhicule roule *sur un certain tronçon*, mais que tout simplement *il roule*. De plus, le principe du pollueur-payeur exige non seulement la prise en compte des coûts d'infrastructures, mais aussi des coûts externes.⁴¹ Ce n'est qu'ainsi qu'une protection efficace de l'environnement pourra être réalisée! A cela s'ajoute le fait que, selon le principe de correction à la source, la pollution doit être traitée là où elle prend naissance, et non seulement sur certains tronçons prédéfinis. Toutes ces considérations mènent à la conclusion que seule une taxe générale pour tout le

³⁸ Epiney/Gruber, Verkehrsrecht in der EU, note 3, p.279.

³⁹ Cf. art. 3, 6, 95 par. 4, 174 ss. TCE

⁴⁰ Epiney/Gruber, Verkehrsrecht in der EU, note 3, p.281.

⁴¹ Kaspar Sollberger, Konvergenzen und Divergenzen im Landverkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz, Unter besonderer Berücksichtigung des bilateralen Landverkehrsabkommen, 2003, p. 154. (cité Sollberger, Konvergenzen und Divergenzen)

réseau permettrait une mise en œuvre conséquente des objectifs environnementaux. D'ailleurs, il est de tout évidence non conforme à l'art. 174 TCE d'interpréter le droit dérivé dans un sens qui empêcherait les Etats membres de réaliser les principes qu'il contient, alors même que la Communauté est liée par ces principes!

En conséquence, nous pouvons préciser le champ d'application de la directive 99/62/CE comme suit: la directive sus-mentionnée règle l'application et la licéité des taxes perçues sur *des tronçons bien déterminés*, tandis que les taxes relatives à *l'ensemble du réseau routier* sont exclues de son champ d'application. Il s'agit donc de différencier les taxes se rapportant à une *distance parcourue* des taxes concernant un *espace donné*.⁴² La directive 99/62/CE ne peut dès lors pas prétendre à une harmonisation complète des taxes d'utilisation des routes, mais seulement des taxes entrant dans la première catégorie. Ainsi, il nous semble tout à fait possible de réaliser une taxe pour tout le réseau, et ce hors du champ d'application de la directive 99/62/CE.

III. L'accord bilatéral sur le transport

Suite au refus de l'Accord EEE le 6 décembre 1992⁴³, le Conseil fédéral proposa en janvier 1993 à la CE l'ouverture de négociations⁴⁴ bilatérales et sectorielles afin de contrecarrer les conséquences négatives de ce « non », telles que le « gel » de leurs relations et le manque éventuel de compétitivité de la place économique suisse. Les négociations formelles se sont déroulées sur quatre ans, à savoir de fin 1994 à décembre 1998. Les objectifs principaux de la Suisse dans le cadre des négociations bilatérales étaient, d'une part, d'assurer que sa politique des transports, en particulier l'augmentation prévue de la fiscalité routière, soit acceptée par la CE et, d'autre part, de fixer dans un accord les objectifs d'une politique coordonnée des transports dans l'arc alpin, basée sur les principes de développement durable et d'efficacité du système de transport.⁴⁵

L'accord entre la CE et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (ci-dessous „l'Accord“)⁴⁶ fut signé le 21 juin 1999, en même temps que les 6 autres accords sectoriels, et entra en vigueur le 1^{er} juin 2002. Il contient 58 articles (divisés en 5 titres: dispositions générales, transports routiers internationaux, transports ferrovières internationaux, politique coordonnée des transports, dispositions finales) et 10 annexes faisant partie intégrante de l'Accord. L'essentiel de cet Accord réside dans la volonté, d'une part, de libéraliser l'accès des parties contractantes à leur marché des transports routiers et ferrovières de marchandises et de voyageurs, et de fixer, d'autre part, les modalités d'une politique coordonnée des transports.

1. Titre I: dispositions générales

Comme il est d'usage dans les traités de droit international public, le titre I esquisse les grandes lignes de l'Accord. Les dispositions générales servent à présenter les divers principes

⁴² Epiney/Gruber, Verkehrsrecht in der EU, note 3, p.283.

⁴³ Le projet de loi fut rejeté par 50,3 % des voix ; FF 1993 I 167.

⁴⁴ Le Conseil fédéral provoqua l'ouverture de ces négociations sur la base de l'art. 13 de l'Accord entre la Suisse et la CE sur le transport des marchandises par route et par rail ; RS 0.740.71.

⁴⁵ Jean-Claude Schneuwly, Principales caractéristiques de l'Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, in : Accords bilatéraux Suisse-EU (Commentaires), Daniel Felder/Christine Kaddous (éd.), 2001, p. 492ss. (cité Schneuwly, Principales caractéristiques)

⁴⁶ FF 1999 V 6128; JOCE no L 114 du 30 avril 2002, p. 91ss.

et objectifs de l'Accord permettant ainsi de clarifier son contenu, ainsi qu'à déterminer son champ d'application.

a) Objectifs et principes

L'Accord poursuit la réalisation des trois buts suivants décrits à son art. 1 par. 1: libéraliser l'accès au marché, éviter le trafic de détournement et déterminer une politique coordonnée des transports. Cette libéralisation concerne le trafic routier et ferrovière, et ce uniquement pour le transport de marchandises et de personnes, le but étant de garantir l'écoulement du trafic sur l'itinéraire techniquement, géographiquement et économiquement le plus adapté. Dès lors, tout trafic de détournement doit être évité autant que possible.⁴⁷

Remarquons que la protection de l'environnement ne figure pas parmi les objectifs énoncés clairement à l'art. 1 par. 1 de l'Accord. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'en ait pas été tenu compte. En effet, l'influence de l'art. 61 aCst. féd. (transit alpin) fut si grande lors des négociations entourant l'Accord, que l'actuel art. 84 Cst. féd. devrait être considéré par les parties contractantes comme une prémisse fondamentale de l'Accord.⁴⁸

Les objectifs de l'Accord doivent être réalisés dans le respect de trois principes généraux énoncés aux paragraphes 2 et 3 de l'art. 1: réciprocité, libre choix du mode de transport et non-discrimination. Les deux derniers principes revêtent une importance particulière.

- *Le principe de non-discrimination:*

Les mesures prises dans le cadre du présent accord ne doivent pas contenir d'éléments discriminatoires à raison de la nationalité, que ce soit de manière formelle ou matérielle.⁴⁹ En raison des objectifs recherchés, ce principe doit être interprété à la lumière de l'art. 12 TCE (et de la jurisprudence y relative), si bien que, dans le cas d'une discrimination matérielle, une justification reste possible par des considérations objectives, indépendantes de la nationalité et si le principe de proportionnalité⁵⁰ est respecté. Tel peut être le cas si la protection de la santé publique⁵¹ ou de l'environnement était invoqué.

- *Le principe du libre choix du mode de transport:*

Ce principe n'était expressément ancré jusqu'ici ni en droit suisse, ni en droit communautaire des transports. Généralement, on déduit de ce principe que les producteurs et les consommateurs de services dans le domaine du transport de marchandises et de voyageurs sont libres de choisir, selon leurs besoins, entre les divers modes de transport. Ils ne doivent donc être soumis à aucune contrainte juridique quant au choix à opérer.⁵² Cette « liberté » est cependant à relativiser, et ce sur au moins deux points: premièrement, ce principe doit être considéré vis-à-vis de l'Etat de manière défensive, c'est-à-dire non revendicatrice, et ne se rapporte qu'aux

⁴⁷ L'importance de cet objectif s'explique par l'ampleur du trafic de détournement dû jusqu'ici à l'interdiction en Suisse des poids lourds pesant plus de 28 tonnes et du trafic le dimanche et la nuit. Cela engendra en 1994 en Autriche et en France un surplus de trafic de 600'000 poids lourds.

⁴⁸ Sollberger, Konvergenzen und Divergenzen, note 41, p. 214.

⁴⁹ Est une discrimination formelle (ou directe) celle qui fait expressément de la nationalité un facteur de différenciation de traitement. Une réglementation est dite matérielle (ou indirecte) lorsqu'elle favorise les nationaux tout en adoptant des critères de mise en œuvre apparemment objectifs.

⁵⁰ CJCE, aff. C-274/96, *Bickel und Franz*, Rec. 1998, p. I-7637, attendu 27.

⁵¹ CJCE, aff. C-111/91, *Commission c. Luxembourg*, Rec. 1993, p. I-817.

⁵² Kaspar Sollberger/Astrid Epiney, Verkehrspolitische Gestaltungsspielräume der Schweiz auf der Grundlage des Landverkehrsabkommens, *Cahiers suisses de l'intégration européenne* no 31, p. 22. (cité Sollberger/Epiney, *Verkehrspolitische Gestaltungsspielräume*)

infrastructures existantes. Deuxièmement, cette liberté de choix n'est pas absolue, dans le sens qu'elle doit permettre certaines atteintes matériellement fondées et proportionnelles dans les mécanismes du marché, comme par exemple au nom de l'intérêt public ou afin de corriger diverses carences du marché.⁵³ Ce principe peut ainsi être considéré comme garant d'une influence saine et proportionnelle du libre choix du mode de transport.

On peut douter du fait que cette garantie d'un libre choix soit un véritable « plus » dans la constellation déjà existante des droits fondamentaux et d'autres principes tels que le principe de proportionnalité. De toute manière, il nous semble difficile de se baser sur cette liberté afin de justifier certaines obligations de la part des parties à l'Accord.⁵⁴

b) Champ d'application

L'Accord s'applique sur les territoires des deux parties contractantes, c'est-à-dire la CE et la Suisse. Son art. 57 contient une clause implicite de laquelle découle que le champ d'application territorial s'étendra au fil de l'élargissement de l'UE. Matériellement, l'Accord règle les transports effectués par des entreprises de transport routier ou par des entreprises ferrovières, à la condition que ces dernières soient établies en Suisse ou dans la CE.⁵⁵ Du point de vue de son champ d'application temporel, l'Accord a été conclu pour une période initiale de sept ans.⁵⁶ Il sera reconduit pour une durée indéterminée, sauf notification contraire des parties avant l'expiration de la période initiale.⁵⁷

2. *Titre II: transports routiers internationaux*

L'Accord règle les transports internationaux routiers de marchandises ainsi que les transports internationaux de voyageurs en autocar et autobus de manière détaillée. D'un côté, il intègre la Suisse matériellement dans l'acquis communautaire (de telle sorte que l'on aboutit à une certaine harmonisation). D'un autre côté, il contient de nouvelles dispositions, totalement autonomes par rapport au droit de la CE.⁵⁸

a) Dispositions communes concernant le transport des marchandises et des personnes

Ces dispositions générales se rapportent à l'accès à la profession (art. 5 de l'Accord), aux conditions sociales de travail (art. 6) et à diverses normes techniques (art. 7 et 8).

- *L'accès à la profession*

L'art. 5 par. 1 de l'Accord énonce les trois critères fondamentaux que les entreprises désireuses d'exercer la profession de transporteur par route doivent remplir, à savoir: honorabilité, capacité financière appropriée et capacité professionnelle. Son paragraphe 2 renvoie à l'annexe I de l'Accord, cette annexe renvoyant à son tour dans sa section 1 à la directive 96/26/CE⁵⁹. Afin de rendre sa législation équivalente à celle

⁵³ Sollberger, Konvergenzen und Divergenzen, note 41, p. 218.

⁵⁴ Sollberger/Epiney, Verkehrspolitische Gestaltungsspielräume, note 52, p. 23.

⁵⁵ Art. 2 de l'Accord.

⁵⁶ Art. 58 par. 2, 1^{ère} phrase de l'Accord.

⁵⁷ Art. 58 par. 2, 2^{ème} phrase de l'Accord. En cas de notification, cf. art. 58 par. 4 de l'Accord.

⁵⁸ Sollberger, Konvergenzen und Divergenzen, note 41, p. 225.

⁵⁹ Directive 96/26/CE concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de transporteur de voyageurs par route ainsi que la reconnaissance mutuelle de diplômes, certificats et autres titres visant à favoriser l'exercice de la liberté d'établissement de ces transporteurs dans le domaine des transports nationaux et

de la CE⁶⁰, le Conseil fédéral révisa la Loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par routes⁶¹ à la lumière de la directive 96/26/CE. La section 3 de cette LF reprend donc les dispositions correspondantes de la directive et explicite de manière précise les trois critères fondamentaux (honorabilité, capacité financière et professionnelle).⁶²

- *Les normes sociales*

L'Accord ne contient pas de normes sociales propres, mais son art. 6 renvoie à l'annexe I section 2 comportant quatre actes juridiques communautaires auxquelles la législation helvétique devra se conformer. Cette harmonisation porte sur l'appareil de contrôle (tachygraphe) dans le domaine des transports par route, le temps de conduite et de repos des chauffeurs et sur la formation des conducteurs de véhicules de transport par route.

Les dispositions sociales les plus importantes se trouvent dans le règlement 3820/85/CEE⁶³ qui fixe l'âge minimal des conducteurs (18 ans pour le transport de marchandises, 21 ans pour celui des personnes), les temps de repos (dans chaque période de 24 heures, temps de repos journaliers de 11 heures consécutives)⁶⁴ et de conduites (la période de conduite journalière ne doit pas dépasser 9 heures)⁶⁵ ainsi que l'interdiction du salaire à la tâche. La section 2 de l'annexe I se réfère aussi au règlement 3821/85/CEE.⁶⁶ Ce dernier prévoit l'utilisation d'un appareil de contrôle enregistrant automatiquement la vitesse et le parcours des véhicules, et qui est susceptible d'indiquer les groupes de temps visés dans le règlement 3820/85/CEE, permettant ainsi un contrôle efficace des dispositions de ce dernier règlement.⁶⁷ L'équivalence de ces deux règlements existe déjà en droit suisse par le biais de l'Ordonnance du 19 juin 1998 sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles.⁶⁸ Dans ce même domaine, la Suisse a également ratifié le 7 avril 2000 l'Accord européen relatif au travail des équipages de véhicules effectuant des transports internationaux par route⁶⁹, dans lequel les règlements sus-mentionnés sont intégrés.

La directive 88/599/CEE⁷⁰ figure aussi parmi les actes mentionnés à l'annexe I. Elle fixe les conditions minimales pour le contrôle de l'application correcte et uniforme des règlements 3820/85/CEE et 3821/85/CEE. Finalement, la directive 76/914/CEE⁷¹ décrit le niveau minimal de la formation des conducteurs des véhicules de transport

internationaux ; JOCE, no L 124 du 23 mai 1996, p. 1; modifiée en dernier lieu par la directive 98/76/CE; JOCE no L 277 du 14 octobre 1998, p. 17.

⁶⁰ Cf. annexe I de l'Accord *in initio*.

⁶¹ RS 744.10.

⁶² Pour plus d'informations à ce sujet, cf. Sollberger, Konvergenzen und Divergenzen, note 41, p. 227s.

⁶³ Règlement 3820/85/CEE relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route, JOCE no L 370 du 31 décembre 1985, p. 1.

⁶⁴ Exceptions et cas spéciaux, cf. art. 7 et 8 du règlement 3820/85/CEE.

⁶⁵ Exceptions et cas spéciaux, cf. art. 6 et 7 du règlement 3820/85/CEE.

⁶⁶ Règlement 3821/85/CEE relatif à l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route, JOCE no L 370 du 31 décembre 1985, p. 8.

⁶⁷ Préambule du règlement 3821/85/CEE.

⁶⁸ RS 822.221.

⁶⁹ RS 0.822.725.22.

⁷⁰ Directive 88/599/CEE relative aux procédures uniformes concernant l'application des règlements 3820/85/CEE et 3821/85/CEE, JOCE no L 325 du 29 novembre 1988, p. 55.

⁷¹ Directive 76/914/CEE concernant le niveau minimal de formation de certains conducteurs de véhicules de transport par route, JOCE no L 357 du 29 décembre 1976, p. 36.

routier et a appelé une adaptation de l'ordonnance helvétique du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière⁷².

- *Les normes techniques*

L'obligation pour la Suisse d'adopter des régimes équivalents à la législation communautaire relative aux conditions techniques régissant le transport routier découle de l'art. 7 par. 1 de l'Accord qui renvoie aux différentes directives figurant dans l'annexe I section 3. Ainsi les domaines suivants devront être harmonisés: les dimensions et poids maximaux de certains véhicules⁷³, les émissions de gaz polluants⁷⁴, les limitations de vitesses⁷⁵, les niveaux sonores admissibles⁷⁶, le transport des marchandises dangereuses⁷⁷ et les procédures relevant de différents contrôles⁷⁸.

L'art. 7 est une des dispositions-clés de l'Accord. Il introduit l'augmentation successive de la limite de poids des véhicules de 28 tonnes à 40 tonnes. Il est clair qu'un tel changement dans le paysage routier helvétique ne peut se faire du jour au lendemain, si bien que cette évolution devra se dérouler en deux temps. Durant la *phase de transition* (jusqu'au 31.12.2004), la Suisse devra augmenter la limite de poids total effectif en charge pour les véhicules articulés et les trains routiers de 28t à 34t⁷⁹, cette mesure devant être accompagnée par la mise en place de redevances routières définies au Titre IV de l'Accord. Cependant, les poids lourds dont le poids total effectif en charge dépasse 34t sont soumis à autorisation (contingent devant permettre une réduction du trafic de détournement sur les axes de transit français et autrichiens) moyennant paiement d'une redevance.⁸⁰ Lors de la phase finale (jusqu'au 01.01.2005), la limite de poids augmentera de 34t à 40t⁸¹, suivie naturellement d'une hausse des redevances routières.⁸² Tous les contingents devront être supprimés.⁸³

b) Transports internationaux routiers de marchandises

L'un des objectifs du Marché unique européen consiste en la libéralisation de l'accès au marché des transports routiers de marchandises, ce que vise également la Suisse. Jusqu'ici, elle organisait ses relations avec les Etats membres de l'UE au moyen d'accords bilatéraux qui souvent constituaient un frein aux échanges (contingentement, trafic triangulaire généralement non-libéralisé). L'Accord met fin à cette situation en permettant une libéralisation progressive de l'accès au marché entre les parties contractantes. Dès lors, le transport de marchandises entre les territoires des parties (trafic bilatéral) sera libéralisé dès l'entrée en vigueur de l'Accord⁸⁴ et exécuté sous le couvert d'une licence.⁸⁵

⁷² RS 741.51.

⁷³ Directive 96/53/CE, JOCE no L 235 du 17 septembre 1996, p. 59.

⁷⁴ Directive 91/542/CEE, JOCE no L 295 du 25 octobre 1991, p. 1.

⁷⁵ Directive 92/6/CEE, JOCE no L 57 du 23 février 1992, p. 27.

⁷⁶ Directive 92/97/CEE, JOCE no L 371 du 19 décembre 1992, p. 1.

⁷⁷ Directive 94/55/CE, JOCE no L 319 du 12 décembre 1994, p. 7.

⁷⁸ Directive 96/96/CE, JOCE no L 46 du 17 février 1997, p. 1.

⁷⁹ Art. 7 par. 3, 1^{ère} phrase de l'Accord.

⁸⁰ Art. 8 par. 1 de l'Accord.

⁸¹ Art. 7 par. 3, 2^{ème} phrase de l'Accord.

⁸² Cf. pour plus de détails le chapitre III.4.c.

⁸³ Art. 8 par. 6 de l'Accord.

⁸⁴ Cela met donc fin à la pratique des contingents.

⁸⁵ Art. 9 de l'Accord.

Le trafic de transit est libéralisé dès l'entrée en vigueur de l'Accord⁸⁶, tandis que la libéralisation du grand cabotage (dénommé aussi trafic triangulaire intra-communautaire) se fera par étapes. De tels transports sont limités, dès l'an 2001, à une opération de transport, sur la route du retour, consécutive à un transport de marchandises entre la Suisse et un Etat membre de la Communauté.⁸⁷ Une libéralisation totale est prévue pour 2005.⁸⁸ Par contre, le petit cabotage (transport entre deux points situés sur le territoire d'un Etat membre de la CE effectué par un véhicule immatriculé en Suisse, ou entre deux points situés en Suisse par un transporteur de la CE) reste interdit.⁸⁹

La Suisse a pu maintenir dans l'Accord sa volonté d'interdire toute circulation durant la nuit et le dimanche. En effet, l'art. 15 reprend cette interdiction et précise les heures pendant lesquelles elle s'applique (entre 22 heures et 5 heures). Cette disposition, qui ne s'applique qu'aux poids lourds, vise à protéger la population contre les émissions de bruit durant certaines heures qualifiées de sensibles. L'interdiction de trafic le dimanche permet en outre de désengorger certaines routes déjà fortement utilisées lors des départs ou retours de week-end.⁹⁰ De plus, cette interdiction de rouler la nuit et le dimanche ne peut qu'améliorer la compétitivité des rails par rapport aux routes, ce qui n'est pas à négliger. A noter que cette interdiction n'est pas absolue. En effet, l'annexe 6 de l'Accord prévoit une série d'exemptions, celles ne nécessitant pas d'autorisation spéciale (les courses effectuées pour assurer les premiers secours), et celles exigeant une telle autorisation (en particulier le transport de denrées agricoles périssables et le transport de fleurs coupées). Les exemptions à l'interdiction de circuler la nuit peuvent être demandées auprès de l'Office fédéral des routes.

c) Transports internationaux de voyageurs par autocar et autobus

Ce chapitre concerne l'accès au marché des transports internationaux de voyageurs par route. Il reprend les dispositions du règlement 11/98/CE⁹¹ qui modifie le règlement 684/92/CEE⁹² établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocar et autobus.

Selon l'art. 18 de l'Accord, les services occasionnels (circuits touristiques à portes fermées ou de navette avec hébergement en hôtel) sont exemptés de toute autorisation, sous le couvert d'un document de contrôle appelé feuille de route. Les services réguliers sont, quant à eux, soumis à autorisation. Finalement, tant le grand cabotage que le cabotage national sont interdits en vertu des art. 19 et 20 de l'Accord.

3. *Titre III: transports ferrovières internationaux*

Le titre III expose le régime applicable en matière d'accès réciproque aux réseaux ferrovières des parties contractantes en trafic international de voyageurs et de marchandises, et indique les conditions que les entreprises ferrovières doivent remplir pour obtenir ce droit. Le libre accès permet d'accroître la compétitivité et l'efficacité du système ferrovière, et est dès lors fondamental pour conduire, dans une proportion plus grande, le trafic de marchandises sur le rail.

⁸⁶ Cependant, le trafic de transit à travers l'Autriche n'est pas libéralisé, la Suisse ayant repris le système des écopoints. Cf. art. 11 de l'Accord.

⁸⁷ Art. 12 par. 1 de l'Accord.

⁸⁸ Art. 12 par. 3 de l'Accord.

⁸⁹ Art. 14 de l'Accord.

⁹⁰ Sollberger, *Konvergenzen und Divergenzen*, note 41, p. 248.

⁹¹ JOCE no L 4 du 8 janvier 1998, p. 1.

⁹² JOCE no L 74 du 20 mars 1992, p. 1.

Les conditions d'accès réciproque aux réseaux ferrovières sont de deux sortes: objectives et subjectives. Objectivement, cela consiste en la répartition des capacités d'infrastructures ferrovières sous la forme de sillons moyennant redevances, ces sillons étant administrés par une autorité spécifique.⁹³ Le cabotage reste cependant interdit et le transport international accessible uniquement aux regroupements⁹⁴ internationaux d'entreprises ferrovières.⁹⁵ La directive 91/440/CEE⁹⁶ apporte toutefois des droits d'accès supplémentaires aux entreprises ne faisant pas partie de regroupements: elles peuvent participer au réseau ferrovière transeuropéen de transport de marchandises, et à partir du 15 mars 2008, elles auront libre accès à l'entier du réseau européen. D'un point de vue subjectif, certaines exigences doivent être remplies. Elles concernent l'indépendance de gestion⁹⁷, l'obtention de licences ferrovières⁹⁸ et de certificats de sécurité⁹⁹.

Suite aux modifications apportées à la loi sur les chemins de fer¹⁰⁰ datant du 20 mars 1998, les conditions permettant le libre accès sont déjà remplies en Suisse. De plus, les CFF étant transformés en une société anonyme de droit public, ils satisfont pleinement aux exigences d'indépendance de l'art. 23 de l'Accord.

4. *Titre IV: politique coordonnée des transports*

a) Généralités

Le transport des marchandises à travers les Alpes est en augmentation: en 1999, 1.318.000 de camions ont traversé les passages alpins du St-Gothard, du Simplon, du San Bernardino et du Grand-St-Bernard. Les instruments actuels de la politique suisse (limite des 28t et redevances forfaitaires sur les poids lourds) ne sont pas en mesure de freiner cette croissance.¹⁰¹

Matériellement, la politique coordonnée des transports doit avoir pour but de conjuguer efficacité et protection de l'environnement, ainsi que de garantir une mobilité durable.¹⁰²

D'après l'art. 30 par. 2 de l'Accord, les parties contractantes doivent s'efforcer de tendre vers une certaine harmonisation des conditions de transport (fiscalité, contrôle aux frontières, sécurité routière etc.), cette harmonisation permettant ainsi d'éviter le trafic de contournement et d'établir une meilleure répartition du trafic. L'art. 31 reprend les objectifs définis à l'art. 30 et oblige les parties contractantes à prendre des mesures destinées à concrétiser les principes d'efficacité et de développement durable. Ces mesures visent à assurer une saine concurrence entre les modes de transport et à faciliter l'utilisation de moyens de transport plus respectueux de l'environnement. L'ensemble de ces mesures doit se conformer aux principes énoncés à l'art. 32, dont le principe de non-discrimination et du libre choix du mode de transport (cf. chapitre III.1.a).

Ce titre IV de l'Accord traite les mesures à prendre en vue d'améliorer l'offre de transports ferrovières et combinés, le système de redevances pour les transports routiers, les mesures d'accompagnement, ainsi que les clauses de sauvegarde.

⁹³ Art. 27 de l'Accord.

⁹⁴ On entend par là une association d'au moins deux entreprises ferrovières établies dans deux Etats membres de la CE ou, pour l'une d'elles, en Suisse.

⁹⁵ Art. 24 par. 1 de l'Accord.

⁹⁶ Directive 91/440/CEE relative au développement de chemins de fer communautaires, JOCE no L 237 du 24 août 1991, p. 25 ; récemment modifiée par la directive 2001/12/CE, JOCE no L 75 du 15 mars 2001, p. 1.

⁹⁷ Art. 23 de l'Accord.

⁹⁸ Art. 25 de l'Accord.

⁹⁹ Art. 26 de l'Accord.

¹⁰⁰ RS 742.101.

¹⁰¹ Schneuwly, Principales caractéristiques, note 45, p. 502.

¹⁰² Art. 30 par. 1 de l'Accord.

b) Transports ferrovières et combinés

Le succès du transfert de la route au rail¹⁰³, un des objectifs prioritaires de la politique suisse des transports, dépend étroitement de la qualité et de la performance de l'offre ferrovière. Il est dès lors important d'établir une infrastructure satisfaisante et compétitive, s'intégrant au mieux dans un système de transports interrégionaux. Au terme de l'art. 33 de l'Accord, les parties s'engagent donc, tout en garantissant le libre jeu des forces du marché et l'autonomie des entreprises ferrovières, à mettre en place une offre ferrovière et de transport combiné¹⁰⁴ suffisante en termes de capacité et compétitive¹⁰⁵ par rapport au transport par route, tant sur le plan qualitatif qu'au niveau du prix.¹⁰⁶

L'Accord reprend, à peu de choses près, le régime en matière d'infrastructures ferrovières de l'accord conclu par la Suisse et la CE en 1992 sur le transport de marchandises par route et par rail (ci-dessous, « accord de 1992 »).¹⁰⁷ La Suisse devra donc construire des tunnels de base à travers le Gothard et le Loetschberg.¹⁰⁸ Quant à la CE, elle améliorera les capacités de voies d'accès nord et sud à la NLFA.¹⁰⁹

c) Redevances routières

Le chapitre sur les redevances pour l'utilisation du réseau routier constitue le pilier fondamental de l'Accord, le Conseil fédéral l'ayant d'ailleurs lui-même décrit comme « la plus importante partie de l'Accord »¹¹⁰. La redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP), considérée comme la colonne vertébrale de la politique suisse en matière de transport, fut introduite en Suisse à partir du 1^{er} janvier 2001, remplaçant ainsi l'ancienne redevance forfaitaire sur les poids lourds. Elle représente en quelque sorte un substitut économique à l'abandon de la limite des 28 tonnes et permet la réalisation de la politique des transports définie par le Conseil fédéral (en particulier le transfert de la route au rail voulu par l'article constitutionnel sur la protection des Alpes)¹¹¹, ainsi que le financement des grands projets ferrovières (tunnels du Loetschberg et du Gothard).

L'art. 37 de l'Accord prévoit d'introduire progressivement des systèmes de redevances orientés vers l'imputation aux véhicules routiers des coûts qu'ils occasionnent. Cela signifie, en d'autres termes, que le principe du pollueur-payeur doit être graduellement respecté. La volonté de mettre en œuvre ce principe est renforcée par le fait que l'accord de 1992 dans son art. 12 par. 1 envisage à long terme l'internalisation des coûts externes. Par conséquent, l'objectif qui consiste à reporter les coûts externes sur ceux qui les ont causés ne peut plus, à notre sens, être remis en cause. De son côté, la Communauté s'est obligée à développer des systèmes de redevances liés aux coûts occasionnés par l'utilisation de l'infrastructure, ces

¹⁰³ Il va sans dire que, du point de vue environnemental, cette mesure n'aurait que des répercussions positives.

¹⁰⁴ On parle de transports combinés quand plusieurs modes de transport interviennent pour un déplacement. Dans ce contexte, les connexions entre les différents modes de transport revêtent une telle importance qu'il est primordial d'établir une bonne coordination. Développer les transports combinés signifie renforcer le trafic non motorisé et, dans une perspective plus large, la mobilité durable.

¹⁰⁵ Art. 35 de l'Accord.

¹⁰⁶ Schneuwly, Principales caractéristiques, note 45, p. 503.

¹⁰⁷ RS 0.740.71.

¹⁰⁸ La première phase concerne la construction de deux tunnels de base au Loetschberg (37 km) et la deuxième phase verra la construction de divers accès ou aménagements de la ligne du Gothard (tunnel du Monte-Ceneri, ligne et accès pour la Suisse orientale). Dès lors, le tunnel du Loetschberg pourrait être opérationnel fin 2006/début 2007 et le tunnel du Gothard dès 2012.

¹⁰⁹ Art. 34 par. 1 de l'Accord.

¹¹⁰ FF 1999 V 6128 (6275).

¹¹¹ Art. 84 Cst. féd.

systèmes étant basés sur le principe du pollueur-payeur.¹¹² Cependant, vu la formulation plutôt vague de cette obligation dans l'Accord (« continue à développer »), il nous semble peu probable d'en déduire de véritables obligations précises pour la CE. En outre, le fait de limiter la perception de redevances aux seuls coûts occasionnés par l'infrastructure ne nous paraît que peu conforme au principe du pollueur-payeur, ce dernier prenant en considération d'autres coûts supplémentaires.¹¹³

L'art. 38 par. 2 de l'Accord décrit le contenu de la tarification, celle-ci se composant d'impôts sur les véhicules, de taxes sur le carburant et de redevances pour l'utilisation du réseau routier. Cette liste doit être considérée comme exhaustive, affirmation confirmée par le Conseil fédéral.¹¹⁴ Le paragraphe 6 de ce même article interdit l'octroi d'aides d'Etat aux entreprises (de transport notamment), ces aides étant de nature à nuire au respect des conditions de concurrence, du principe du pollueur-payeur et de non-discrimination.

L'art. 38 par. 5 de l'Accord indique que la perception de redevances s'applique aux véhicules ayant un poids maximal autorisé (PMA) figurant sur le certificat d'immatriculation égal ou supérieur à 12 tonnes. Pour les véhicules ayant un poids inférieur, chaque partie est libre d'adopter, sur son territoire, des mesures y afférentes. La Suisse a justement profité de cette possibilité en instaurant la RPLP perçue sur les camions de marchandises à partir d'un tonnage supérieur à 3,5 tonnes, et ce en fonction de trois facteurs: les kilomètres parcourus sur le territoire suisse, le poids total autorisé et les émissions du véhicule.

En contrepartie de l'augmentation des limites de poids des véhicules en Suisse, la perception d'une redevance poids lourds liée aux prestations fut acceptée par la CE. Afin de permettre aux divers sujets économiques d'adapter leurs structures, un rapprochement progressif du régime des redevances a été mis en place au moyen de dispositions transitoires. L'introduction par étapes des redevances se déroulera parallèlement à l'augmentation des limites de poids des véhicules. Nous esquisserons ci-dessous les quatre phases de la période transitoire:

- A partir du *1^{er} janvier 2001*, la limite de poids total est élevée à 34 tonnes¹¹⁵, un contingent réciproque de 300.000 autorisations pour le passage des véhicules de 40 tonnes¹¹⁶ et de 220.000 autorisations pour les courses simples de véhicules à vide ou chargés de produits légers¹¹⁷ sont prévus annuellement. Les tarifs des redevances sont fixés d'après les différentes classes de poids et d'émissions.¹¹⁸
- Dès le *1^{er} janvier 2003*, le contingent réciproque relatif aux véhicules de 40 tonnes est augmenté à 400.000 autorisations annuelles.¹¹⁹ Parallèlement, les tarifs y afférents seront adaptés.¹²⁰
- Au *1^{er} janvier 2005*, la limite de poids total est élevée à 40 tonnes (à 44 tonnes pour le trafic combiné).¹²¹ Le contingent pour les courses simples de véhicules à vide ou chargés de produits légers est abrogé.¹²² L'augmentation des limites de poids

¹¹² Art. 41 de l'Accord.

¹¹³ Epiney, Gestaltungsspielräume schweizerischer Verkehrspolitik, note 5, p. 107.

¹¹⁴ FF 1999 V 6128 (6275).

¹¹⁵ Art. 7 par. 3 de l'Accord.

¹¹⁶ Art. 8 par. 1 et 3 de l'Accord.

¹¹⁷ Art. 40 par. 3 lit. b de l'Accord.

¹¹⁸ Art. 40 par. 3 de l'Accord ; cf. tableau ci-dessous.

¹¹⁹ Art. 8 par. 1 et 4 de l'Accord.

¹²⁰ Annexe II point 3 de l'Accord ; cf. tableau ci-dessous.

¹²¹ Art. 7 par. 3 de l'Accord.

¹²² Art. 40 par. 3 lit. b de l'Accord

correspond à une nouvelle hausse des redevances jusqu'à 90 % du tarif complet appliqué après la période transitoire.¹²³

- Finalement, la Suisse appliquera le régime de redevances ordinaire après l'ouverture du tunnel du Loetschberg¹²⁴; en cas de retard dans la construction, au plus tard le 1^{er} janvier 2008.

Le tableau ¹²⁵ci-dessous permet une vue d'ensemble du régime de redevances:

	2001	2002	2003	2004	2005/07	Dès 2008
40 t (nombre)	300.000	300.000	400.000	400.000	Illimité	Illimité
Tarif euro II/III	178.-	178.-	210.-	210.-	min. 249.-	min. 276.-
Tarif euro I	211.-	211.-	240.-	240.-	292.50	325.-
Tarif euro 0	252.-	252.-	300.-	300.-	350.-	373.75.-
34 t (nombre)	Illimité	Illimité	Illimité	Illimité	Illimité	Illimité
Tarif euro II/III	145.-	145.-	145.-	145.-	min. 212.-	min. 235.-
Tarif euro I	172.-	172.-	172.-	172.-	249.-	276.-
Tarif euro 0	205.-	205.-	205.-	205.-	297.50.-	323.-
< 28 t (nombre privilégié)	220.000	220.000	220.000	220.000	Fin privilège	Fin privilège
Tarif euro II/III	50.-	60.-	70.-	80.-	min. 174.-	min. 193.-
Tarif euro I	50.-	60.-	70.-	80.-	205.-	227.-
Tarif euro 0	50.-	60.-	70.-	80.-	245.-	266.-

Ces valeurs sont des prix de référence pour le trajet indiqué. Selon l'annexe 10 portant sur l'art. 40 de l'Accord, les parties ont déclaré que les redevances routières suisses¹²⁶ seraient appliquées d'après les modalités suivantes:

- elles sont, pour les transports empruntant un itinéraire en Suisse dont la distance est inférieure à 300 km, modifiées de manière proportionnelle pour tenir compte du rapport de distance effectivement parcouru en Suisse;¹²⁷
- elles sont proportionnelles à la catégorie par poids du véhicule.

d) Mesures d'accompagnement

Ces mesures visent tout d'abord à faciliter les contrôles aux frontières, afin de mettre en place un système de transport efficace, d'accélérer le flux du trafic et d'atténuer les effets de l'interdiction de circuler la nuit.¹²⁸ D'autres mesures ont été prises dans le domaine des normes écologiques pour véhicules utilitaires.¹²⁹ En effet, le but de la politique des transports combinés n'est pas seulement d'être un système efficient, mais aussi d'être respectueux de l'environnement. Dès lors, les parties contractantes doivent naturellement s'efforcer d'atteindre un haut niveau de protection de l'environnement. Malgré les objectifs concrets de réduction des gaz d'échappement, des particules et du bruit émis par les véhicules utilitaires lourds, force est de constater que l'art. 44 par. 1 et 2 n'a pas un contenu normatif, d'autant plus que la fixation de valeurs limites dépend étroitement des développements techniques sur le marché.¹³⁰

¹²³ Cf. tableau ci-dessous.

¹²⁴ Art. 40 par. 4 de l'Accord.

¹²⁵ Tableau repris de : Sollberger, Konvergenzen und Divergenzen, note 41, p. 309.

¹²⁶ A l'exception de celles figurant aux par. 3 lit. b et 5.

¹²⁷ Cette disposition justifie l'application d'une RPLP applicable à l'ensemble du territoire par la Suisse.

¹²⁸ Art. 43 de l'Accord.

¹²⁹ Art. 44 de l'Accord.

¹³⁰ Sollberger, Konvergenzen und Divergenzen, note 41, p. 320.

Citons finalement l'installation d'un observatoire permanent des trafics qui garantit un soutien scientifique et technique à l'application de l'Accord.¹³¹

e) **Clauses de sauvegarde**

Comme il est difficile de prévoir l'évolution future des flux du trafic et de leur répartition entre les divers modes de transport, il était nécessaire d'introduire dans l'Accord des mesures pouvant pallier à certaines perturbations potentielles du système mis en place par les parties. L'Accord distingue entre les mesures de sauvegarde unilatérales¹³² et consensuelles¹³³. Les premières décrivent les conditions (très strictes) dans lesquelles il est justifié d'introduire une augmentation unilatérale des redevances routières, et ce dans le but d'instaurer une certaine transparence et de prévenir les conflits. Les mesures consensuelles quant à elles concrétisent la possibilité d'enclencher une procédure de révision flexible de l'Accord à l'intérieur du Comité mixte. Elles permettent ainsi d'éviter les processus plutôt lourds de modifications de l'Accord par décisions des parties contractantes.

5. *Titre V: dispositions générales et finales*

Le titre V de l'Accord concerne la mise en œuvre de l'Accord, la surveillance de son bon fonctionnement par l'instauration d'un comité mixte, le règlement de différends¹³⁴, le développement du droit¹³⁵ et les clauses finales¹³⁶.

Un comité mixte¹³⁷, de son vrai nom « Comité des transports terrestres Communauté/Suisse » a été érigé afin de veiller à la bonne application de l'Accord. Composé de représentants des deux parties contractantes, il assure le suivi des dispositions de l'Accord et met en œuvre les clauses d'adaptation (développement du droit) ainsi que les clauses de révision¹³⁸ de l'Accord. Selon l'art. 52 de l'Accord, chaque partie a le droit de modifier sa législation interne de manière autonome dans les domaines couverts par l'Accord si elle respecte le principe de non-discrimination et les autres obligations de l'Accord. Une procédure bien précise est à suivre dans le cas d'une modification interne autonome, celle-ci étant décrite à l'art. 52 par. 2 ss.

Il est intéressant de noter que la Suisse n'est point contrainte à reprendre l'acquis communautaire; elle doit « simplement » rendre sa législation équivalente à l'Accord. Elle doit dès lors se conformer à l'art. 52 par. 6 qui consacre le principe de l'équivalence des législations.

IV. La marge de manœuvre de la Suisse

Après avoir esquissé les relations helvético-européennes en matière de droit des transports, nous nous posons la question de la marge de manœuvre restante dans ce domaine au niveau de la législation interne suisse. Nous partirons donc du postulat d'un certain « gel » des

¹³¹ Art. 45 de l'Accord.

¹³² Art. 46 de l'Accord.

¹³³ Art. 47 de l'Accord.

¹³⁴ Art. 54 de l'Accord.

¹³⁵ Art. 52 de l'Accord.

¹³⁶ Art. 58 de l'Accord.

¹³⁷ Art. 51 de l'Accord.

¹³⁸ Art. 55 de l'Accord.

relations bilatérales, si bien que nous ne prendrons en considération que l'état actuel de ces relations décrit dans le chapitre précédent.

Remarquons tout d'abord que l'Accord règle les relations bilatérales, sans aucun doute, dans une mesure jamais atteinte jusqu'ici. Cependant, il n'est pas possible de déduire de l'Accord, et en particulier de son art. 31 par. 2, une réglementation exhaustive des dispositions prises en vue de transférer le trafic de la route au rail, objectif majeur de la politique suisse. Les mesures prévues dans le cadre de l'Accord pour favoriser l'intermodalité constituent certes un pas décisif vers la réalisation de ce but. Cela ne veut pour autant pas dire qu'il n'est point possible de prendre d'autres mesures visant à réduire la quantité de circulation routière. La palette des mesures contenues dans l'Accord n'est donc pas exhaustive.¹³⁹

Même si la marge de manœuvre de la Suisse semble assez étroite dans certains domaines, on ne peut lui retirer la possibilité d'adopter des dispositions allant au-delà du champ d'application de l'Accord.¹⁴⁰ Ces dispositions autonomes ne doivent toutefois pas empêcher la réalisation des obligations contenues dans l'Accord.

Sur la base des deux remarques précédentes ainsi que de l'examen du contenu même de l'Accord et d'autres dispositions juridiques relevantes, nous étudierons la marge de manœuvre de la Suisse dans les divers domaines suivants: la politique de marché et de la concurrence, les infrastructures, les mesures relatives à la police de circulation et la politique fiscale.

1. Politique de marché et de la concurrence

Trois domaines sont de haute importance pour esquisser la marge de manœuvre de la Suisse en matière de politique de marché et de la concurrence: l'accès au marché, la mise à disposition des infrastructures et la garantie des différentes aides d'Etat.

a) L'accès au marché

L'accès des entreprises de transport communautaires au marché suisse des transports sur route et sur rail est réglé de manière complète et exhaustive dans l'Accord. Le degré de libéralisation des marchés est décrit de manière précise, soulignant ainsi une reprise quasi-totale de l'acquis communautaire correspondant; seul l'art. 14 de l'Accord relatif à l'interdiction du cabotage national dans le domaine du transport des marchandises par route s'écarte du droit communautaire, si bien que la marge de manœuvre de la Suisse se limite à cette seule matière.

Au-delà du marché des transports helvético-communautaire, la Suisse ne dispose que d'un champ d'action ténu, et ce en raison de l'Accord, des traités interétatiques et du droit commercial international:

- L'art. 13 et 19 de l'Accord prévoient une procédure d'harmonisation des opérations de transport triangulaire avec des pays tiers. La Suisse s'est donc obligée à adapter ses traités de droit international public selon les dispositions négociées entre la CE et les Etats tiers concernés. Toutes réglementations purement autonomes doivent dès lors être exclues dans ce domaine.
- En raison du commerce mondial, l'élargissement de l'accès au marché devait profiter à tous les pays parties à l'OMC. Le régime du GATS garantit à ces derniers l'accès au marché suisse des transports sur rail et sur route (seulement à partir de 2005).

b) Les aides d'Etat

¹³⁹ Sollberger/Epiney, Verkehrspolitikale Gestaltungsspielräume, note 52, p. 52.

¹⁴⁰ Cf. art. 52 par. 1 de l'Accord.

Dans ce domaine, la marge de manœuvre de la Suisse est largement illimitée. Les dispositions correspondantes du droit communautaire¹⁴¹ sont en effet érudées du champ d'application de l'Accord. De plus, l'Accord et l'accord de 1992 prévoient la possibilité de mettre en œuvre certaines subventions.¹⁴²

Même si la Suisse a les mains libres concernant les aides d'Etat en matière de politique des transports, elle doit cependant prendre en compte certains principes lors de l'élaboration de mesures concrètes, ces principes se retrouvant dans les différentes dispositions de l'Accord:

- Chaque subvention étatique doit appliquer strictement le principe de non-discrimination.¹⁴³
- Les mesures d'encouragement ne doivent pas engendrer des distorsions disproportionnées de concurrence entre opérateurs¹⁴⁴ (surtout dans le domaine du trafic ferrovière et combiné).
- La mise en œuvre des aides d'Etat ne doit pas toucher à l'autonomie commerciale¹⁴⁵ et tarifaire¹⁴⁶ des entreprises de transport et doit différencier, en matière de transport ferrovière, la gestion de l'infrastructure ferrovière de l'exploitation de services de transport.¹⁴⁷
- Les aides d'Etat ne doivent finalement pas être octroyées en vue de remédier à l'impact sur les entreprises de l'imputation des coûts sur les opérations de transport, à travers les redevances prévues par l'Accord.¹⁴⁸

En conséquence, la champ d'action de la Suisse dans ce domaine est assez vaste pour permettre de multiples possibilités d'interventions étatiques, et ce surtout dans le cadre du développement des transports ferrovières et combinés.

2. *Le réseau de communications*

Concernant le développement des divers axes de transport, la Suisse dispose d'une marge de manœuvre différente selon les modes de transport en cause.

- Réseau ferrovière
D'après l' art. 5 lit. b de l'accord de 1992 et l'art. 34 par. 1 de l'Accord, la Suisse est obligée de construire les deux nouvelles lignes ferrovières alpines nord-sud (NLFA). Au-delà de cette contrainte, le champ d'action helvétique reste juridiquement intacte, aussi longtemps que la Suisse présente une offre compétitive en matière de transport ferrovière de marchandises, et surtout en matière de trafic combiné. Cet objectif peut être atteint en particulier par la construction de voies de raccordement et de terminaux de chargement.
En outre, l'intégration des NLFA et de ses raccordements dans le réseau transeuropéen de transport¹⁴⁹ ne devrait probablement ni limiter ni élargir le champ d'action de la

¹⁴¹ Epiney/Gruber, Verkehrsrecht in der EU, note 3, p.124ss.

¹⁴² Cf. art 8 par. 3 de l'accord de 1992, art. 35 par. 2 et 3 de l'Accord.

¹⁴³ Art. 1 par. 3, art. 32 1^{er} tiret de l'Accord et art. 15 de l'accord de 1992.

¹⁴⁴ Art. 35 par. 2 1^{ère} phrase de l'Accord.

¹⁴⁵ Art. 23 1^{er} tiret de l'Accord.

¹⁴⁶ Art. 35 par. 2 2^{ème} tiret de l'Accord.

¹⁴⁷ Art. 23 2^{ème} tiret de l'Accord.

¹⁴⁸ Art. 38 par. 6 de l'Accord.

¹⁴⁹ Art. 34 par. 2 de l'Accord.

Suisse; il ne peut être déduit actuellement des orientations communautaires prises aucune obligation organisationnelle, temporelle ou financière.¹⁵⁰

- Réseau routier

La Suisse a l'obligation dans ce domaine de prendre des mesures concrètes pour l'achèvement et l'amélioration de son réseau de routes nationales.¹⁵¹ Mis à part cela, deux autres limites à sa marge de manœuvre doivent être relevées. La première est l'art. 10 par. 1 de l'accord de 1992 qui porte sur la facilitation du transport sur route. Ceci requiert donc implicitement de la Suisse un entretien minimal de son réseau d'autoroutes et une interdiction de réduire ou d'invalider les routes de transit existantes. L'art. 11 par. 1 du protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine des transports¹⁵², deuxième limite, introduit une interdiction de construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic alpin, ce qui devrait signifier, en d'autres mots, une interdiction de toute nouvelle construction d'autoroutes alpines pour le trafic de transit. Une question se pose: quand peut-on parler de « nouvelles » routes à grand débit? On qualifie sans aucun doute une route de « nouvelle » lorsque sur un itinéraire qui n'existait pas jusqu'alors une route est construite. Mais il semblerait judicieux d'inclure dans ce concept les mesures de construction engendrant une augmentation du débit sur une route déjà existante. Car cette obligation vise précisément une réduction ou du moins un plafonnement du transit routier dans l'arc alpin par une stabilisation du débit sur les routes traversant les Alpes. Cet objectif ne saurait être atteint si l'on pouvait augmenter librement la capacité des autoroutes. Dès lors, la construction d'un deuxième tube au Gothard ne serait pas compatible avec cette disposition.

Finalement, la Suisse dispose d'une assez grande marge de manœuvre dans le domaine des infrastructures, et ce malgré quelques limites et obligations ponctuelles. Aucune barrière juridique n'est dressée contre d'éventuelles constructions de réseaux ferrovières. En matière d'infrastructures routières, des limites sont imposées uniquement dans le cas de la construction de nouvelles routes à grand débit dans le trafic alpin.

3. *Les mesures relatives à la police de circulation*

En raison des divers objets de réglementations relatives à la police de circulation et, dès lors, de leurs bases légales différentes, nous partagerons ce chapitre en trois parties distinctes. Nous traiterons tout d'abord des dispositions d'ordre technique, puis des réglementations concernant le trafic et, finalement, des dispositions sociales.

a) Les dispositions techniques

Le domaine des dispositions relatives aux équipements et émissions est réglementé, pour le transport routier, par le droit communautaire. De telles dispositions manquent en matière de transport ferrovière, raison pour laquelle elles ne figurent pas non plus dans l'Accord. Par conséquent, la Suisse dispose d'une grande marge de manœuvre au niveau du transport ferrovière (par rapport au transport routier), si bien qu'elle peut édicter des normes techniques concernant par exemple les émissions de bruit du matériel roulant ou sur les émissions de substances nocives par les locomotives Diesel.

¹⁵⁰ Epiney/Gruber, Verkehrsrecht in der EU, note 3, p.343ss.

¹⁵¹ Art. 10 par. 2 de l'accord de 1992.

¹⁵² Ce protocole a été signé par la Suisse, mais n'est pas encore ratifié à ce jour.

En matière de transport routier, la champ d'action de la Suisse est ténu. Il faut cependant distinguer deux situations, selon que le droit dérivé communautaire correspondant fixe ou non pour la Suisse les normes standards techniques:

- La « reprise » dans la législation suisse des normes techniques de droit dérivé se déroulait jusqu'à présent selon un processus facultatif et unilatéral, direct ou indirect, ou bien, d'après ses obligations de droit international public, en rendant sa législation équivalente à l'Accord¹⁵³. De cette manière furent ajustées tout particulièrement au droit communautaire, les dispositions concernant les dimensions autorisées, les limites de poids, les vitesses maximales, les valeurs limites de bruit et, relativement aux nouveaux véhicules, les émissions autorisées pour les poids lourds. Le résultat est qu'il ne reste plus de champ d'action autonome pour la Suisse.
- La marge de manœuvre de la Suisse est aussi extrêmement étroite dans les quelques domaines restants (c'est-à-dire ni couvert par le droit communautaire, ni repris en Suisse d'une manière directe ou indirecte). En particulier, des normes supplémentaires environnementales (telles que par exemple des dispositions sur la cessation d'exploitation ou la modernisation de vieux poids lourds engendrant d'importantes émissions) sont sur la base de l'art. 11 par. 3 de l'accord de 1992 illicites, ou bien ne pourraient trouver application que sur les véhicules autorisés en Suisse.

En conclusion, force est de constater que la marge de manœuvre dont dispose la Suisse est restreinte aux seules mesures d'ordre technique en matière de transport ferrovière.

b) Les réglementations concernant le trafic

Ces mesures servent en premier lieu à garantir un flux convenable du trafic et à répartir la globalité du trafic entre les différents modes de transport (modal split). L'accord de 1992 et l'Accord ne prévoient presque pas de dispositions dans ce domaine, c'est pourquoi les possibilités d'action de la Suisse semblent être assez ouvertes. Elle ne devra naturellement pas empêcher la réalisation des obligations contenues dans l'Accord et devra aussi respecter le but et le sens de l'Accord. Par conséquent, l'autonomie de la Suisse dans ce domaine ne peut pas être totale.

L'étendue concrète de la marge de manœuvre de la Suisse en cette matière peut être illustrée par les exemples ci-dessous:

- Le moyen le plus direct en vue de répartir la globalité du trafic serait une réglementation qui prescrirait obligatoirement l'utilisation d'infrastructures bien définies pour certains types de transport. Si une telle réglementation était un jour mise en vigueur, il semblerait qu'elle ne se concilierait pas avec le principe du libre choix du mode de transport prévu par l'Accord. Par contre, si l'obligation d'utiliser une certaine infrastructure avait un autre fondement, tel que par exemple la sécurité, ce principe de l'Accord ne serait dès lors pas touché, si bien qu'une contrainte d'utilisation de ce genre serait en principe possible.
- Les règles d'utilisation, indépendantes du mode de transport, relatives à une limitation (provisoirement applicable) ou à une fixation du choix des routes devraient à notre sens être compatibles avec les obligations de droit international public de la Suisse, et ce sous trois conditions: elles doivent être justifiées par des arguments matériels (par

¹⁵³ Art. 52 par. 6 de l'Accord.

- exemple la surcharge de certains tronçons), appliquées de manière non-discriminatoire et ne pas provoquer de trafic de contournement.
- D'autres possibilités subsistent pour édicter des réglementations afférentes au trafic, pour autant qu'elles n'aient pas pour but caché de contourner l'application des principes énoncés à l'art. 32 de l'Accord, et plus particulièrement l'obligation d'éviter le trafic de contournement. Remarquons que les principes de l'art. 32 sont de portée large, si bien que des entorses à ceux-ci ne peuvent être admises que dans des cas exceptionnels.
 - Des réglementations de trafic visant à favoriser le trafic combiné semblent tout à fait licite. La levée même de certaines restrictions devrait être compatible avec l'Accord.
 - Finalement, un contrôle plus fréquent du trafic des poids lourds est naturellement en harmonie avec les objectifs de l'Accord.

Ces différents exemples rendent compte du fait que la Suisse bénéficie dans ce domaine d'une certaine marge de manœuvre. Celle-ci ne devrait cependant pas suffire pour constituer une alternative adéquate et judicieuse au régime fiscal routier appliquant le principe du pollueur-payeur, afin de réduire et répartir la quantité du trafic routier.

c) Les dispositions sociales

Avec l'entrée en vigueur le 4 octobre 2000 en Suisse de l'Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR)¹⁵⁴, la Suisse s'est obligée à édicter des normes conformes à l'accord sus-mentionné. Ces normes concernent essentiellement le temps de repos et de conduite, l'âge et la formation minimale des conducteurs et l'interdiction du salaire à la tâche, et ce dans le cadre des transports internationaux. Ainsi une certaine marge de manœuvre ne peut être concédée à la Suisse que dans le cadre restreint des transports nationaux.

4. *La politique fiscale*

L'accord helvético-communautaire au sujet du type et de l'étendue de la charge fiscale en matière de transport des marchandises par les poids lourds représente une des questions centrales de l'Accord. Une réglementation complète du régime fiscal était dès lors nécessaire afin de garantir une coordination résistante à tout conflit entre les parties. Une liste exhaustive des types de tarification¹⁵⁵ fut dès lors mise en place, cette tarification se composant des impôts sur les véhicules, des taxes sur les carburants et des redevances pour l'utilisation du réseau routier. Par conséquent, l'introduction d'autres types de redevances est exclue et la marge de manœuvre de la Suisse en matière de politique fiscale extrêmement limitée. Seul un impôt sur la plus-value pourrait être introduit.

a) Les redevances pour l'utilisation du réseau routier

L'Accord règle d'une manière très détaillée la perception des redevances dépendantes de la distance parcourue et des émissions engendrées, si bien qu'il ne reste à la Suisse qu'une marge de manœuvre ténue. Aussi bien le niveau maximal que la composition des redevances ont été fixé de manière stricte:

¹⁵⁴ RS 0.822.725.22.

¹⁵⁵ Art. 38 par. 2 de l'Accord.

- Le plafonnement vers le haut des redevances est ancré dans le texte de l'Accord de manière concrète et obligatoire, aussi bien pour la période transitoire que pour le régime fiscal final. Les limites maximales pour les transporteurs ressortissants des Etats membres sont juridiquement fixées. Pour les transporteurs nationaux, toute réduction des redevances ou tout traitement privilégié est naturellement interdit. En effet, la Suisse ne peut pas se permettre de descendre le niveau des redevances vu le financement exigé par la réalisation du transfert du trafic de la route au rail¹⁵⁶. De plus, elle ne peut pas non plus discriminer, par des redevances plus élevées, les transporteurs nationaux par rapport aux transporteurs étrangers.
- Les redevances peuvent exister soit sous la forme de redevances dépendantes de la distance parcourue et des émissions engendrées (RPLP), soit être composées d'une RPLP et d'une taxe sur le transit alpin¹⁵⁷ (TTA) pour l'utilisation des infrastructures spéciales alpines. Cependant, dans le but de transférer le trafic de la route au rail, la Suisse ne peut pas se permettre d'introduire une taxe sur le transit alpin sous le régime actuel de l'Accord, car cela impliquerait une réduction de la RPLP en faveur des véhicules qui ne traversent pas les Alpes.

b) Les impôts sur les véhicules

Les impôts sur les véhicules n'ont été traités, jusqu'ici, ni par l'Accord, ni par d'autres traités de droit international public sur les transports signés par la Suisse, et ce même si ces impôts furent traités dans la même directive¹⁵⁸ que les redevances pour l'utilisation du réseau routier. La Suisse, plus particulièrement les cantons (ces derniers jouissant de la souveraineté fiscale en matière de véhicules à moteur) sont plutôt libres en ce qui concerne la perception et le montant des impôts sur les véhicules, aussi longtemps naturellement que l'imposition ne s'applique qu'aux véhicules autorisés sur le territoire national.

La marge de manœuvre disponible relative à la perception des impôts sur les véhicules se révèle par conséquent très étendue. On pourrait dès lors imaginer un impôt dont le montant dépendrait de la catégorie d'émission du véhicule ou de la distance effectivement parcourue.

c) Les taxes sur les carburants

Les montants minimaux pour l'imposition des carburants fixés par la directive 92/82/CE¹⁵⁹ sont depuis peu applicables en Suisse et ne limitent que de manière peu significative la marge de manœuvre de la Suisse. Ces montants sont d'ailleurs bien plus bas que ceux appliqués par la Suisse jusqu'ici. Sous réserve d'une réduction drastique des taxes sur les carburants, la Suisse est totalement libre, d'un point de vue juridique, d'aménager ces taxes comme elle l'entend.

V. Conclusion

La présente contribution a pu démontrer que les limites que le droit communautaire et l'Accord posent pour la réglementation des transports terrestres ont beaucoup de facettes. En ce qui concerne précisément la marge de manœuvre de la Suisse, il est intéressant de constater que celle-ci est la même que pour les pays membres de l'UE relativement aux domaines dans

¹⁵⁶ Art. 84 par. 2 Cst. féd.

¹⁵⁷ Art. 40 par. 5 de l'Accord.

¹⁵⁸ Directive 1999/62/CE, JOCE no L 187 du 20 juillet 1999, p. 42.

¹⁵⁹ JOCE no L 316 du 31 octobre 1992, p. 19.

lesquels l'Accord a repris le droit communautaire. Dans les domaines pour lesquels l'Accord prévoit des solutions autonomes, elle est parfois plus étroite que le cadre purement communautaire ; ce constat vaut avant tout pour les redevances d'utilisation des routes. Ainsi, la marge de manœuvre de la Suisse concernant la réalisation du principe du pollueur-payeur dans ce domaine est très restreinte. Cet exemple est un parmi d'autres illustrant la grande difficulté pour la Suisse de trouver des solutions satisfaisantes à des questions complexes en dehors du cadre de l'Union européenne.