



*Ce texte n'a pas encore fait l'objet
d'une publication officielle*

Berne, le

Vue d'ensemble relative à la responsabilité civile dans le transport ferroviaire de mar- chandises

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au
postulat 20.4259 (Commission des transports et
des télécommunications CTT-CE) du 5 octobre
2020

Table des matières

1	Mission	3
2	Contexte	4
2.1	Introduction au droit de la responsabilité civile	4
2.1.1	Nature du droit de la responsabilité civile	4
2.1.2	Formes de responsabilité	4
2.1.3	Sens, but et possibilités de la responsabilité	6
2.1.4	Liberté d'organisation	7
2.1.5	Limites de l'assurance responsabilité civile	8
2.2	Régime de responsabilité civile actuellement en vigueur en fret ferroviaire	8
2.2.1	En général	8
2.2.2	La responsabilité extracontractuelle en détail	9
2.2.3	Origine du problème	10
2.3	Droit comparé	10
2.3.1	Responsabilité des locataires	11
2.3.2	Assurance obligatoire	11
2.3.3	Résultat	12
2.4	Conséquences du régime de responsabilité actuellement en vigueur	12
2.4.1	Cas a) La responsabilité civile de l'entreprise ferroviaire est engagée; la couverture d'assurance est suffisante	12
2.4.2	Cas b) La responsabilité civile de l'entreprise ferroviaire est engagée ; la couverture d'assurance est insuffisante	13
2.4.3	Cas c) La responsabilité civile du chemin de fer n'est pas engagée	14
3	Variantes possibles	14
3.1	Statu quo	14
3.1.1	Contenu	14
3.1.2	Conséquences	14
3.2	Extension de la responsabilité pour risque des entreprises ferroviaires et augmentation du montant minimal de l'assurance des ETF	14
3.2.1	Contenu	14
3.2.2	Conséquences	15
3.3	Augmentation de la somme minimale assurée par les ETF	15
3.3.1	Contenu	15
3.3.2	Conséquences	15
3.4	Introduction d'une responsabilité pour risque et d'une assurance obligation suffisante du détenteur	15
3.4.1	Contenu	15
3.4.2	Conséquences	16
4	Effets sur l'économie	17
5	Alternatives rejetées	17
5.1	Augmentation de la somme assurée minimale uniquement pour les ETF (comme pour l'aviation)	17
5.2	Responsabilité pour risque des propriétaires de chlore	17
5.3	Extension de la responsabilité pour dol de tiers (par analogie avec l'aviation/l'énergie nucléaire)	18
6	Marche à suivre	18

1 Mission

Le 8 décembre 2020, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-CE) a transmis au Conseil fédéral un postulat dont la teneur est la suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement une vue d'ensemble et, si nécessaire, une clarification des dispositions relatives à la responsabilité civile dans le transport ferroviaire de marchandises. Celles-ci doivent notamment couvrir les conséquences juridiques des incidents impliquant des marchandises dangereuses. Afin de renforcer la sécurité du droit, il faut notamment veiller à ce que les prétentions des parties lésées puissent être mises en œuvre simplement, à ce que des procédures de transport efficaces soient assurées et à ce que le droit suisse soit harmonisé avec le droit international.»

Le postulat ne contient pas d'exposé des motifs.

2 Contexte

2.1 Introduction au droit de la responsabilité civile

2.1.1 Nature du droit de la responsabilité civile

Le droit de la responsabilité civile est l'ensemble des règles visant à déterminer qui est tenu de réparer les conséquences financières d'un dommage et dans quelles conditions. Il existe de nombreuses règles qui diffèrent dans leurs détails. Mais la plupart des dispositions ont en commun le fait qu'elles se rattachent soit à un acte contraire à une obligation et blâmable (fautif), soit à un acte licite mais dangereux.

2.1.2 Formes de responsabilité

2.1.2.1 Responsabilité pour faute, responsabilité pour risque, responsabilité de garantie

Dans le cadre de la responsabilité pour faute, l'auteur du dommage doit réparer le préjudice dont il est prouvé qu'il l'a causé ou qu'il lui est imputable s'il a agi intentionnellement ou par négligence.

Dans le cadre de la responsabilité pour risque, l'auteur du dommage doit réparer le dommage dont il est prouvé qu'il l'a causé ou qu'il lui est imputable, même si aucune négligence ne lui est reprochée – mais que le risque inhérent à l'action dangereuse et licite s'est réalisé. La responsabilité pour risque est donc une responsabilité objective.

Une garantie ou une responsabilité de garantie établit une responsabilité contractuelle, objective, du bailleur de garantie dans les conditions de la garantie. Il s'agit souvent d'une extension contractuelle des droits de garantie légaux (par ex., dans le cas typique du contrat de vente, l'art. 197 du code des obligations, CO¹).

2.1.2.2 Responsabilité contractuelle et extracontractuelle

La responsabilité contractuelle est la responsabilité qui existe entre les parties contractantes. Dans ce contexte, la base juridique de la responsabilité dans la relation contractuelle peut être soit une disposition légale, soit une convention contractuelle.

La responsabilité extracontractuelle est la responsabilité qui existe indépendamment de l'existence d'une relation contractuelle. Elle sert avant tout à protéger la collectivité et donc les tiers qui, contrairement à un partenaire contractuel, n'ont pas de relation contractuelle avec l'auteur du dommage.

Les dispositions extracontractuelles en matière de responsabilité ne s'appliquent pas aux relations contractuelles lorsque le législateur a édicté des dispositions spécifiques en matière de responsabilité contractuelle qui priment sur les dispositions extracontractuelles en matière de responsabilité.

¹ RS 220

Exemples de dispositions contractuelles et extracontractuelles en matière de responsabilité, dont certaines supposent une faute et d'autres une mise en danger :

Type de responsabilité	Par contrat	Extracontractuel
Responsabilité pour faute	Art. 7 de l'appendice D à la convention relative aux transports internationaux ferroviaires dans la teneur du Protocole de modification du 3 juin 1999 (COTIF), « Règles uniformes concernant les contrats d'utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire (CUV) » ² Responsabilité de celui qui a confié le véhicule pour les dommages causés par le véhicule.	Responsabilité pour actes illicites, art. 41 CO
Faute avec renversement du fardeau de la preuve	Responsabilité du voiturier, art. 447 CO	Responsabilité du détenteur d'animaux, art. 56, al. 1, CO
Responsabilité pour risque	Art. 23 de l'appendice B à la COTIF « Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises » (CIM) ³ Responsabilité du transporteur à l'égard du partenaire contractuel en cas d'avarie de la marchandise transportée	Responsabilité du propriétaire de l'ouvrage, art. 58 CO
		Responsabilité du détenteur du véhicule à moteur, art. 58 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR) ⁴
		Responsabilité du détenteur d'une entreprise ferroviaire - entreprise de transport ferroviaire, art. 40b de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF) ⁵
		Responsabilité du détenteur d'une entreprise ferroviaire - gestionnaire d'infrastructure, art. 40b LCdF
		Responsabilité du détenteur d'une installation / d'un véhicule, art. 59a de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) ⁶
	Responsabilité du transporteur aérien en vertu de l'article 17 de la Convention du	Responsabilité de l'exploitant de l'aérodrome, art. 64 de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA) ⁸

² RS 0.742.403.12

³ RS 0.742.403.12

⁴ RS 741.01

⁵ RS 742.101

⁶ RS 814.01

⁸ RS 748.0

	28 mai 1999 pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (Convention de Montréal) ⁷	- également pour le comportement de tiers jusqu'à concurrence du montant de la garantie, art. 64, al. 2, let. b, LA
		Responsabilité de l'exploitant d'une installation nucléaire en vertu de l'art. 3, al. 1, de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN) ⁹ - également en tant qu'exploitant désigné comme tel dans l'autorisation de transport, art. 2, let. b, LRCN - également pour les dommages nucléaires directement causés par des conflits armés, des hostilités, des guerres civiles, des insurrections et des actes terroristes, art. 3, al. 2, LRCN
		Responsabilité du propriétaire de l'installation de transport par conduites, art. 33 de la loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (LITC) ¹⁰

2.1.3 Sens, but et possibilités de la responsabilité

Les dispositions sur la responsabilité peuvent avoir trois effets :

- Premièrement, elles peuvent fournir à la partie lésée une compensation financière (partielle ou totale) pour le préjudice qu'elle a subi.

Pour la partie lésée, les dispositions sur la responsabilité ont pour fonction importante de la libérer des coûts (conséquences financières) du dommage subi. Bien entendu, cela ne fonctionne que si les conditions de responsabilité sont remplies, si l'auteur du dommage est saisissable et financièrement en mesure d'assumer les coûts du dommage qu'il a causé.

- Deuxièmement, les dispositions sur la responsabilité peuvent influencer le comportement des personnes et des organisations. En effet, quiconque doit assumer les coûts d'un dommage qu'il a causé est incité du point de vue économique à éviter la survenue du dommage et à se comporter de manière moins dangereuse que s'il ne le devait pas (parce qu'un tiers est responsable ou que personne ne l'est).

Il est surtout important d'éliminer la fausse incitation qui naît lorsqu'on ne doit pas assumer les conséquences financières de ses actes licites et dangereux, ou seulement en partie.

Ainsi, les dispositions sur la responsabilité qui rendent l'auteur du dommage responsable incitent ce dernier à créer davantage de sécurité et à réduire ainsi son risque de responsabilité.

- Troisièmement, enfin, des dispositions appropriées sur la responsabilité assurent l'internalisation des coûts qui, sinon, devraient être supportés par la partie lésée ou par la collectivité (les contribuables) à la place de l'auteur du dommage.

⁷ RS 0.748.411

⁹ RS 732.44

¹⁰RS 746.1

2.1.4 Liberté d'organisation

Responsabilité uniquement en cas de réalisation de risques caractéristiques / en cas de réalisation d'un risque particulier

Alors que certaines responsabilités pour risque sont uniquement liées à la causalité du dommage (art. 3 LRCN, art. 64 LA, art. 33 LITC, art. 58 CO), d'autres font dépendre la responsabilité civile du fait que des risques caractéristiques (art. 40b LCdF) ou un risque inhérent à l'emploi du véhicule (art. 58 LCR) étaient à l'origine du dommage ou qu'un danger particulier s'est réalisé (art. 59a LPE).

Responsabilité également en cas d'intervention intentionnelle de tiers

Le législateur peut décider si celui à qui il permet une action dangereuse doit également assumer les dommages (et les assurer) lorsque le danger ne se réalise qu'en raison de l'intervention intentionnelle d'un tiers. Ainsi, dans le cas de l'aviation, le législateur a décidé de n'autoriser l'activité dangereuse que si la responsabilité est également engagée en cas d'intervention intentionnelle d'une personne quelconque se trouvant à bord de l'aéronef (art. 64, al. 2, let. b, LA). De même, la responsabilité pour risque de la LRCN s'applique également, entre autres, en cas d'actes terroristes (art. 3, al. 2, LRCN). On parvient ainsi à ce que ces coûts soient également intégrés dans les primes d'assurance et supportés par celui à qui l'on permet l'activité dangereuse et les bénéfiques qui en découlent. En revanche, il serait inéquitable que l'auteur de la mise en danger soit responsable du comportement intentionnel de tiers, dans la mesure où la responsabilité irait au-delà de la couverture des risques.

Recours contre le tiers responsable

Le recours contre le tiers responsable est le droit du responsable tenu de dédommager une première personne de se retourner contre un tiers. Le responsable obtient alors de ce tiers – à condition que ce dernier soit solvable – la réparation du dommage dont il a dû lui-même dédommager la première personne.

Une telle possibilité de recours contre le tiers responsable présuppose qu'il existe un droit à réparation du préjudice non seulement contre la personne directement mise en cause, mais aussi contre celle contre laquelle un droit de recours doit exister. Si, par exemple, une entreprise ferroviaire est mise en cause en vertu de sa responsabilité pour risque sans qu'il y ait eu faute de sa part, elle ne peut se retourner contre le détenteur d'un véhicule à l'origine du dommage que si elle peut prouver que le détenteur a commis une faute ou est également responsable indépendamment de la faute.

Assurance obligatoire

Une responsabilité sans obligation pour le responsable de contracter une assurance suffisante n'a aucune valeur pour les parties lésées si le responsable n'a pas les moyens financiers de réparer les dommages. Par conséquent, une responsabilité va de pair avec une assurance obligatoire (ou une autre garantie) dans la mesure où le dédommagement doit être garanti aux parties lésées.

Cela peut également rendre nécessaire de différencier le montant de la somme minimale assurée en fonction de l'ampleur possible des dégâts, comme cela a été fait par exemple pour les aéronefs en fonction du poids au décollage (art. 125 de l'ordonnance du 4 novembre 1973 sur l'aviation (OSAv)¹¹.

Par conséquent, dans le domaine du droit de la responsabilité civile ferroviaire, il faut se demander s'il n'y a pas lieu aussi de différencier les sommes minimales assurées en fonction de

¹¹ RS 748.01

l'ampleur possible des dégâts, et donc notamment si la somme minimale assurée de 100 millions de francs actuellement en vigueur (art. 5b de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'accès au réseau ferroviaire [OARF]¹²) pour les entreprises ferroviaires est suffisante, en particulier pour le transport de marchandises dangereuses présentant un potentiel de dommages particulièrement important. Cela notamment dans le contexte où chaque grand aéronef, même s'il ne transporte pas de marchandises dangereuses, doit disposer d'une somme minimale assurée de 500 millions de francs de droits de tirage spéciaux (DTS, actuellement env. 695 millions de francs)¹³.

Limites de la responsabilité proprement dite

La responsabilité ne donne lieu à une indemnisation pour la partie lésée que si a) les conditions de la responsabilité sont remplies et b) le débiteur est solvable ou suffisamment assuré. Malgré les prescriptions sur la responsabilité civile, il peut donc arriver qu'une partie lésée ne soit pas dédommée.

En cas de force majeure notamment, les dispositions sur la responsabilité civile ne donnent généralement pas lieu à des droits à réparation du préjudice.

2.1.5 Limites de l'assurance responsabilité civile

Une assurance responsabilité civile obligatoire garantit que la partie lésée sera dédommée même si l'auteur du dommage ne dispose pas de moyens suffisants pour le faire. Le dommage est alors indemnisé à hauteur de la couverture de l'assurance. L'assurance présuppose toutefois toujours une responsabilité de l'auteur du dommage. Si l'on exclut par exemple une responsabilité pour risque en cas d'intervention intentionnelle d'un tiers, le dommage ne peut pas non plus être couvert par l'assurance responsabilité civile du responsable pour risque.

2.2 Régime de responsabilité civile actuellement en vigueur en fret ferroviaire

2.2.1 En général

En ce qui concerne les dispositions sur la responsabilité qui s'appliquent au fret ferroviaire, il convient de distinguer deux domaines :

- celui de la responsabilité contractuelle, qui régit la responsabilité entre les entreprises liées entre elles par des relations contractuelles et
- celui de la responsabilité extracontractuelle, qui règle la manière dont les entreprises participant au transport de marchandises sont responsables vis-à-vis de la collectivité.

Domaine de la responsabilité contractuelle :

Le domaine de la responsabilité contractuelle comprend notamment les CUV et les CIM. Ces deux régimes de responsabilité sont régis par des appendices de la COTIF en droit international. Ils sont repris dans le droit national par les art. 20 et 21 de la loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises (LTM)¹⁴.

En revanche, la responsabilité entre le gestionnaire d'infrastructure (GI) et l'utilisateur de l'infrastructure (entreprise de transport ferroviaire, ETF) n'est réglée de manière uniforme que pour les trafics internationaux, dans l'appendice E à la COTIF « Règles uniformes concernant

¹² RS 742.122

¹³ Art. 125 OSAv - 1 DTS = CHF 1.39 (état au 7.10.2022)

¹⁴ RS 742.41

le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire » (CUI)¹⁵. En trafic national, ces dispositions s'appliquent toutefois également sur une base contractuelle volontaire (Conditions générales européennes relatives à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, E-GTC-I).

Étant donné que les réglementations en matière de responsabilité dans le domaine contractuel sont très largement uniformisées au niveau international, il n'y a pas lieu d'y déroger au niveau national. Par conséquent, le présent rapport se limite au domaine de la responsabilité extracontractuelle.

Domaine de la responsabilité extracontractuelle :

Les dispositions sur la responsabilité extracontractuelle sont fixées par le législateur. Elles ne présupposent pas de relation contractuelle entre l'auteur du dommage et la partie lésée. Elles se rapportent souvent à une action fautive de l'auteur du dommage (responsabilité pour faute). Dans la mesure où les dispositions extracontractuelles sur la responsabilité fondent la responsabilité de l'auteur du dommage dès lors qu'un risque se réalise à la suite d'un acte dangereux et licite de celui-ci – et ce même si aucune faute ne lui est imputable – on parle de responsabilité pour risque.

Il n'existe généralement pas de relation contractuelle entre les tiers lésés (par ex. les particuliers le long d'une ligne ferroviaire) d'une part et les auteurs potentiels du dommage (qu'il s'agisse du GI, de l'ETF ou du détenteur du wagon) d'autre part. C'est pourquoi seules les règles de la responsabilité *extracontractuelle* peuvent s'appliquer ici.

En revanche, il incombe au législateur, de par sa compétence réglementaire, de déterminer dans quelle mesure les dispositions de la responsabilité extracontractuelle s'appliquent également entre l'auteur du dommage et la partie lésée lorsqu'il existe une relation contractuelle entre eux (par ex. entre le voyageur et l'ETF ou entre le détenteur de véhicule et l'ETF) : il peut laisser aux parties le soin de régler la question de la responsabilité (avec le risque que la partie la plus forte s'impose) ou leur retirer cette liberté de décider et édicter lui-même des dispositions. Cela présente l'avantage que la partie lésée n'est pas moins bien lotie qu'un tiers lésé.

Contrairement au domaine de la responsabilité contractuelle, la responsabilité extracontractuelle n'est pas harmonisée au niveau international.

Le droit de la responsabilité civile extracontractuelle n'est pas harmonisé au niveau international car les États veulent décider eux-mêmes (jusqu'à quel point) protéger leurs citoyens sur leur territoire en organisant les dispositions sur la responsabilité (et l'assurance) ; en effet, il s'agit d'une question profondément politique et d'un contenu important de leurs ordres juridiques civils respectifs. Dans l'UE également, cette compétence législative est restée entre les mains des différents États membres.

2.2.2 La responsabilité extracontractuelle en détail

Le droit de la responsabilité extracontractuelle applicable aujourd'hui au fret ferroviaire en Suisse se compose de :

1. la *responsabilité pour faute de l'auteur du dommage, quel qu'il soit*, conformément aux dispositions du CO ;
2. la *responsabilité pour risque des entreprises ferroviaires (GI et ETF)* conformément aux dispositions de la LCdF ;

¹⁵ RS 0.742.403.12

3. de la *responsabilité pour risque des détenteurs de véhicules¹⁶ et d'installations* contenant des marchandises dangereuses, conformément aux dispositions de la LPE.

Aujourd'hui, les entreprises ferroviaires sont donc responsables vis-à-vis de la collectivité, non seulement en cas d'action fautive, mais aussi de leurs actions licites et dangereuses, mais non fautives, à savoir l'exploitation du transport ferroviaire ou la gestion de l'infrastructure.

En outre, les détenteurs de véhicules sont responsables de leurs activités dangereuses licites (les dangers inhérents à leur véhicule) lors de certains transports de marchandises dangereuses, pour autant qu'il ne s'agisse pas de véhicules loués par les ETF, c'est-à-dire lorsque la responsabilité du détenteur d'un véhicule selon l'art. 59a LPE s'applique parce qu'il existe un danger particulier pour l'environnement.

En revanche, les locataires de wagons « normaux » et les locataires de wagons de marchandises dangereuses ne sont pas soumis à la responsabilité pour risque.

Ce privilège d'une absence de responsabilité pour risque, par exemple par rapport à la responsabilité des détenteurs de véhicules routiers ne peut guère être justifié, mais s'explique historiquement :

2.2.3 Origine du problème

Le problème est né du fait que la responsabilité entre les ETF et les locataires de véhicules a été redistribuée dans le contexte du développement du droit ferroviaire européen (« réforme des chemins de fer »), sans que les dispositions correspondantes sur la responsabilité civile ne soient adaptées en même temps. L'absence de responsabilité pour risque des locataires de véhicules ferroviaires était correcte tant que les ETF étaient responsables de maintenir tous les véhicules en état sûr, y compris les « wagons privés » (wagons P) qui ne leur appartenaient pas. Ces wagons P devaient en effet être immatriculés auprès d'une ETF, qui était alors responsable de leur état de sécurité. Dans ce contexte, il était également juste à l'époque que l'ETF, et non le détenteur, soit responsable lorsqu'un véhicule peu sûr provoquait un accident. Depuis que les détenteurs ne sont plus obligés d'immatriculer leurs wagons auprès d'une ETF et qu'ils sont donc eux-mêmes responsables de maintenir les véhicules en état sûr (2005/2006 ; cf. art. 17b LCdF), il n'y a plus de raison de justifier que les ETF doivent assumer une responsabilité pour risque pour ces véhicules dont l'état de sécurité n'est plus de leur ressort, mais de celui des détenteurs¹⁷.

2.3 Droit comparé

Nous comparons ci-après la (non-)responsabilité pour risque des détenteurs dans le fret ferroviaire avec des situations comparables, notamment avec la responsabilité des détenteurs de véhicules routiers, ainsi qu'avec les différentes réglementations suisses en vigueur relatives à l'assurance obligatoire.

Comme le droit de la responsabilité extracontractuelle n'est pas harmonisé au niveau international et qu'il est réglementé différemment dans chaque État, une éventuelle adaptation du droit national de la responsabilité extracontractuelle serait par conséquent sans effet sur l'harmonisation juridique internationale (inexistante).

¹⁶ Le détenteur du véhicule est celui qui détient le pouvoir de disposer de fait du véhicule et dans l'intérêt, pour le compte et aux risques de qui le véhicule est exploité. Si les véhicules sont loués par une ETF, celle-ci est considérée comme leur détenteur et en est donc responsable selon la LPE. En revanche, le locataire du véhicule devra également être considéré comme détenteur du véhicule au sens de la LPE si l'ETF est simplement mandatée par le locataire pour transporter ses véhicules d'un point à un autre.

¹⁷ Les détenteurs peuvent confier la responsabilité de la maintenance à des tiers conformément à l'art. 17b LCdF.

2.3.1 Responsabilité des locataires

Aux termes de l'art. 58 LCR, si, par suite de l'emploi d'un véhicule automobile, une personne est tuée ou blessée ou qu'un dommage matériel est causé, le détenteur est civilement responsable (indépendamment de la faute). La responsabilité pour risque des détenteurs de véhicules à moteur a été introduite par la loi fédérale sur la circulation des véhicules à moteur et des cycles¹⁸ le 1^{er} janvier 1932. La justification en était la suivante : « De même que le développement de l'industrie, celui de la circulation expose à de nouveaux dangers la vie et la santé humaine, sans qu'on puisse constater toujours une faute chez l'individu. Cela étant, il est équitable de mettre à contribution celui qui a causé ces dangers. Dans la circulation routière, c'est le détenteur du véhicule automobile. »¹⁹ Une disposition comparable ne se trouve pas dans la législation sur les chemins de fer, raison pour laquelle le détenteur d'un véhicule ferroviaire n'est pas responsable objectivement.

L'absence de responsabilité pour risque des détenteurs de véhicules ferroviaires peut certes s'expliquer historiquement, mais ne se justifie plus aujourd'hui matériellement. Pourquoi existe-t-il par exemple une responsabilité pour risque du détenteur de véhicules à moteur, parfois bien moins dangereux, sur la route ? Ou la responsabilité pour risque de tout propriétaire d'immeuble (responsabilité du propriétaire de l'ouvrage), mais pas celle du détenteur d'un véhicule ferroviaire ?

2.3.2 Assurance obligatoire

Une réglementation sur le thème de la responsabilité civile est indissociable de la question de la nécessité d'une couverture d'assurance et de son montant.

En effet, s'il n'y a pas de couverture d'assurance ou si celle-ci est insuffisante, la partie lésée (ou le/la coresponsable) ne sera pas dédommée malgré sa qualité d'agir sur le plan du droit de la responsabilité civile (ou d'un droit de recours contre le tiers responsable).

L'absence d'assurance obligatoire permet en outre à l'auteur potentiel d'un dommage de ne pas intégrer les coûts d'un grave dégât potentiel (primes d'assurance) et d'exploiter simplement l'entreprise en réalisant des bénéfices jusqu'à ce que le risque non assuré se concrétise, pour ensuite liquider la société.

Le législateur l'a reconnu et a couvert de nombreux cas de responsabilité pour risque avec une somme minimale assurée correspondante.

Tableau de droit comparé

Destinataire	Somme minimale assurée	Base juridique
LCR Détenteur du véhicule	5 millions de francs	Art. 64 LCR, art. 3 de l'ordonnance du 20 novembre 1959 sur l'assurance des véhicules (OAV) ²⁰
Entreprises d'infrastructure ferroviaire (GI)	Aucune	
ETF	100 millions de francs	Art. 5b OARF
Détenteur du véhicule ferroviaire	Aucune	

¹⁸ FF 1932 617 - BS XIII 595

¹⁹ FF 1930 II 875, page 893

²⁰ RS 741.31

LPE Détenteur du wagon de marchandises dangereuses	Aucune	Art. 59a et 59b, let. a, LPE
LPE Quiconque manipule des organismes génétiquement modifiés ou pathogènes	20 millions de francs	Art. 59a ^{bis} et 59b, let. a, LPE Art. 13 de l'ordonnance du 9 mai 2012 sur l'utilisation confinée (OUC) ²¹
Exploitants d'aéronefs :		Art. 70 LA
- pour 747	500 millions de DTS	Art. 125, al. 1, let. i, OSAv
- pour A 380	700 millions de DTS	Art. 125, al. 1, let. a, OSAv
Exploitant d'une installation nucléaire	1200 millions d'euros Assurance (assuré)	Art. 8 et 9, al. 1, LRCN, art. 1 de l'ordonnance du 25 mars 2015 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (ORCN) ²²
Transports de combustibles nucléaires irradiés jusqu'à 100 kg	80 millions d'euros	Art. 2, al. 3, ORCN
Le propriétaire d'une installation de tubulure pour combustibles ou carburants liquides	10 millions de francs	Art. 35, al. 2, LITC

2.3.3 Résultat

En droit comparé, on constate ainsi que les détenteurs de véhicules ferroviaires ne sont pas responsables pour risque ni tenus de souscrire à une assurance – contrairement, par exemple, aux détenteurs de véhicules routiers.

2.4 Conséquences du régime de responsabilité actuellement en vigueur

Les conséquences du régime de responsabilité actuel pour les personnes impliquées sont brièvement mises en lumière ci-après dans trois cas pour un accident dont la cause était un défaut sur un véhicule.

2.4.1 Cas a) La responsabilité civile de l'entreprise ferroviaire est engagée; la couverture d'assurance est suffisante

Aucun inconvénient pour la partie lésée

Pour la partie lésée, il n'est pas désavantageux qu'elle ne puisse faire valoir d'éventuelles prétentions qu'auprès des entreprises ferroviaires et non auprès du détenteur. Cela vaut pour autant que l'entreprise ferroviaire soit solvable ou dispose d'une couverture d'assurance suffisante.

²¹ RS 814.912

²² RS 732.441

Inconvénients pour les entreprises ferroviaires

Pour les entreprises ferroviaires, l'absence de responsabilité pour risque et d'assurance obligatoire des détenteurs de véhicules ferroviaires n'entraîne pas non plus d'inconvénients majeurs, dans la mesure où elles peuvent répercuter les primes d'assurance responsabilité pour risque couvrant les véhicules sur le prix du port et pour autant que le montant de la couverture ne soit pas dépassé en cas de sinistre. Or, ce n'est pas le cas dans la réalité, notamment en ce qui concerne le transport de marchandises particulièrement dangereuses présentant un potentiel de dommages important.

L'absence de possibilité de recours contre le tiers responsable a toutefois des conséquences économiques pour le détenteur dans la mesure où les entreprises ferroviaires doivent supporter les frais d'assurance et de règlement du sinistre, même si le celui-ci est dû à un wagon défectueux et que l'entreprise ne peut pas prouver la faute du détenteur.

Privilèges injustifiés et incitations à effets indésirables

Le fait qu'il n'y ait pas (encore) de responsabilité pour risque des détenteurs de véhicules ferroviaires en Suisse est toutefois un privilège (notamment par rapport à tout détenteur de véhicules routiers de transport de marchandises dangereuses, mais aussi par rapport à tout détenteur privé d'une simple voiture de tourisme).

Ce privilège ne se justifie pas du point de vue de la systématique juridique.

Il en résulte des inconvénients sur le plan de la méthodologie juridique et des incitations à effets indésirables, du fait que le détenteur ne doit assumer que partiellement le risque financier de l'action dangereuse qu'il est autorisé à accomplir, c'est-à-dire uniquement dans la mesure où il est prouvé qu'il a commis une faute. Par conséquent, les primes d'assurance des détenteurs devraient être un peu plus élevées pour une responsabilité objective que pour une responsabilité liée à la faute.

Avantage pour les détenteurs de véhicules

Bien que la cause de l'accident se trouve dans le véhicule, dont l'entretien incombe au détenteur, celui-ci ne doit pas payer les dommages ni supporter les frais d'assurance ou de règlement.

2.4.2 Cas b) La responsabilité civile de l'entreprise ferroviaire est engagée ; la couverture d'assurance est insuffisante

Inconvénients pour les entreprises ferroviaires

Si une entreprise ferroviaire (le terme d'entreprise ferroviaire est utilisé au sens de l'art. 2 LCdF et englobe aussi bien les GI que les ETF) est responsable d'un accident à cause d'un wagon défectueux, que sa couverture d'assurance est insuffisante et qu'elle ne peut pas se retourner contre le détenteur, c'est elle ou le propriétaire de l'entreprise ferroviaire qui doit payer les frais.

Inconvénients pour les parties lésées

En cas d'insolvabilité de l'entreprise ferroviaire, la partie lésée n'est pas dédommée.

Avantage pour les détenteurs de véhicules

Bien que la cause de l'accident se situe au niveau du véhicule, dont la maintenance incombe au détenteur, ce dernier n'a pas à payer les dommages ni à supporter les frais d'assurance et de règlement.

2.4.3 Cas c) La responsabilité civile du chemin de fer n'est pas engagée

Inconvénients pour les parties lésées

Si aucun risque caractéristique de l'exploitation ferroviaire ne s'est réalisé, par exemple si des matières dangereuses s'échappent d'un wagon à l'arrêt²³, la responsabilité pour risque des chemins de fer ne s'applique pas. Si la partie lésée ne peut prouver la faute de personne, elle ne sera pas dédommagée.

Avantage pour les détenteurs de véhicules

Bien que la cause de l'accident se situe au niveau du véhicule, dont la maintenance incombe au détenteur, celui-ci ne doit pas réparer les dommages ni supporter les frais d'assurance ou de règlement.

3 Variantes possibles

Nous présentons ici, outre le statu quo, trois possibilités de réglementation de ce problème.

3.1 Statu quo

3.1.1 Contenu

Le maintien du statu quo impliquerait de renoncer à la responsabilité pour risque des détenteurs de véhicules ferroviaires, à l'obligation qui en découle de contracter une assurance responsabilité civile correspondante, et à la suppression de la limitation de la responsabilité pour risque aux risques caractéristiques de l'entreprise.

De même, on renoncerait à obliger les ETF (ou les détenteurs de véhicules destinés au transport de marchandises dangereuses) à souscrire une assurance de couverture minimale plus élevée.

3.1.2 Conséquences

On en resterait à la « solution sectorielle » actuelle, qui n'a justement pas résolu le problème, car elle n'a pas prévu de responsabilité pour risque pour les wagons de marchandises dangereuses à l'arrêt, ni de responsabilité objective et d'assurance correspondante pour les détenteurs.

Le maintien du statu quo aurait les inconvénients exposés au ch. 2.4.

3.2 Extension de la responsabilité pour risque des entreprises ferroviaires et augmentation du montant minimal de l'assurance des ETF

3.2.1 Contenu

La responsabilité pour risque des entreprises ferroviaires n'est plus limitée aux risques d'exploitation caractéristiques et la somme minimale assurée pour ladite responsabilité des ETF en cas de transport de marchandises dangereuses est augmentée.

En supprimant ladite limitation, on obtiendrait que les entreprises ferroviaires soient également responsables en cas de fuite de marchandises dangereuses d'un wagon stationné.

Ainsi, les parties lésées seraient également dédommagées dans le cas c).

²³ Grosz in Haftpflichtkommentar zu Art. 40b EBG, Rz. 15.

3.2.2 Conséquences

Cette variante aurait l'inconvénient d'étendre la responsabilité pour risque des entreprises ferroviaires en lieu et place des détenteurs de wagons, les exposant ainsi à des coûts supplémentaires (primes d'assurance) dont la refacturation selon le principe de causalité n'est pas garantie.

L'inconvénient historique décrit au point 2.2.3 ne serait pas supprimé.

Le problème actuel des chemins de fer, si des dégâts dépassant leur couverture d'assurance surviennent, demeurerait : ils sont responsables sans pouvoir se retourner contre le détenteur à l'origine du dommage s'ils ne peuvent prouver que celui-ci a commis une faute.

3.3 Augmentation de la somme minimale assurée par les ETF

3.3.1 Contenu

Les ETF pourraient être obligées de souscrire une assurance responsabilité civile suffisante, qui couvrirait également les dommages causés par les transports de marchandises dangereuses dans la plupart des cas.

Avec cette proposition, on renoncerait à une extension simultanée de la responsabilité pour risque des entreprises ferroviaires (selon le ch. 3.1), tout comme à l'introduction d'une responsabilité pour risque des détenteurs de véhicules.

3.3.2 Conséquences

Cette variante entraînerait une hausse des primes d'assurance pour les ETF si la somme minimale assurée pour les transports de marchandises dangereuses devait être augmentée au-delà de la couverture actuelle.

La responsabilité pour risque pour les wagons stationnés contenant des marchandises dangereuses ferait toujours défaut. De même, l'ETF devrait continuer à assumer le risque en cas de sinistre où sa responsabilité pour risque s'appliquerait mais où le dommage dépasserait la couverture d'assurance sans qu'elle puisse se retourner contre un tiers responsable.

3.4 Introduction d'une responsabilité pour risque et d'une assurance obligation suffisante du détenteur

3.4.1 Contenu

Une troisième solution consiste à abolir le privilège de responsabilité des détenteurs au détriment des entreprises ferroviaires (GI et ETF), à donner un droit à dédommagement aux parties lésées (lorsque la responsabilité pour risque des entreprises ferroviaires ne s'applique pas) et à soumettre à l'avenir les détenteurs de wagons à la même responsabilité pour risque, assortie d'une assurance obligatoire avec une couverture suffisante.

Les détenteurs seraient alors responsables, indépendamment de leur faute, des dommages que leurs wagons ou leur chargement auraient (co)causés de manière avérée. Par exemple, lorsque des marchandises dangereuses s'échappent d'un wagon en stationnement.

L'introduction d'une responsabilité objective du détenteur est d'une importance capitale lorsque la responsabilité pour risque des entreprises ferroviaires, comme dans le cas des wagons stationnés, ne s'applique pas.

Parallèlement, une telle responsabilité pour risque des détenteurs devrait être accompagnée d'une assurance obligatoire suffisante – là où des accidents générant des dommages particulièrement importants peuvent se produire, notamment lors du transport de certaines classes de marchandises dangereuses (chlore et substances avec un potentiel de dommages comparable).

3.4.2 Conséquences

La lacune de responsabilité pour les wagons stationnés, qui peut certes s'expliquer historiquement, mais qui n'est pas justifiable aujourd'hui sous l'angle de la systématique du droit, serait comblée.

Le privilège de responsabilité des détenteurs au détriment des entreprises ferroviaires serait aboli, et les parties lésées auraient qualité d'agir sur le plan du droit de la responsabilité pour risque en cas de sinistre impliquant des wagons de marchandises stationnés.

Si le détenteur devait prendre en charge les dommages, il serait davantage incité à réduire le risque de dommages causés par son véhicule sans qu'il y ait faute de sa part, puisqu'il devrait intégrer les coûts (primes d'assurance de la responsabilité pour risque) des risques encourus par ses véhicules et par la marchandise transportée.

Il n'est pas encore possible de chiffrer le montant des primes d'assurance pour une responsabilité civile objective du détenteur, car il n'existe pas encore de marché pour une telle assurance vu que le détenteur n'est pas actuellement responsable pour risque. On peut toutefois constater que là où le législateur a établi cette responsabilité et cette assurance obligatoire (par ex. dans le domaine de l'aviation), chaque détenteur était encore en mesure de conclure une assurance correspondante à un prix abordable, comme le montrent notamment les tarifs de transport en vigueur aujourd'hui pour les voyages en avion.

Il serait alors possible de faire valoir des droits des parties lésées (responsabilité pour risque en cas de wagons de marchandises stationnés) et d'en améliorer d'autres (grâce à un débiteur supplémentaire et à une somme minimale assurée éventuellement plus élevée du détenteur en cas de transport de marchandises dangereuses). Il ne serait en aucun cas plus difficile à la partie lésée de faire valoir ses droits si elle avait en outre qualité d'agir sur le plan du droit de la responsabilité pour risque contre le détenteur du wagon. Elle peut en effet faire valoir ses droits contre les entreprises ferroviaires sans changement, dans la mesure où leur responsabilité pour risque est engagée.

L'efficacité des processus de transport ne serait pas affectée, étant donné que les réglementations concernent la responsabilité extracontractuelle et que le législateur n'intervient pas dans les relations contractuelles des entreprises ferroviaires, des détenteurs et des autres acteurs du transport de marchandises.

Cette solution pour la responsabilité extracontractuelle n'aurait aucun impact sur l'harmonisation juridique internationale, étant donné qu'elle ne modifierait pas la responsabilité contractuelle harmonisée au niveau international et que la responsabilité extracontractuelle ne l'est pas.

Cette variante répartit la responsabilité civile entre les intervenants selon le principe de causalité conformément à la répartition des responsabilités modifiée depuis la réforme des chemins de fer.

4 Effets sur l'économie

En cas d'événement non assuré, la variante 3.1 a pour conséquence que les personnes lésées ne sont pas indemnisées de leur dommage.

Les variantes 3.2 et 3.3 induisent une hausse des primes d'assurance des ETF, car la somme minimale assurée pour les transports de marchandises dangereuses devrait être portée au-delà de la couverture actuelle.

La variante 3.4 entraîne des primes d'assurance plus élevées pour les détenteurs de véhicules, car ceux-ci devraient étendre leurs assurances pour couvrir la responsabilité sans faute.

Dans toutes les trois variantes, ces coûts seront répercutés à moyen terme sur les clients et renchériront le transport de marchandises à hauteur de l'augmentation des primes.

Il sera intéressant d'observer si les entreprises ferroviaires obtiennent de leur côté une réduction des primes en raison de la nouvelle possibilité de recours contre les détenteurs.

5 Alternatives rejetées

Les raisons pour lesquelles ni l'augmentation de la somme minimale assurée pour les ETF (voir aussi ch. 3.3 ci-dessus) ni le rattachement à la propriété d'une substance dangereuse ou à des actes intentionnels de tiers n'entrent en ligne de compte comme solutions appropriées sont brièvement exposées ci-après.

5.1 Augmentation de la somme assurée minimale uniquement pour les ETF (comme pour l'aviation)

Les primes pour cette majoration de la somme assurée minimale devraient être répercutées par les ETF sur leurs prix de transport. Il ne serait guère possible de répartir les surcoûts spécifiquement sur les transports présentant un potentiel de dommages particulièrement important. La collectivité des clients des chemins de fer devrait ainsi payer (au lieu des seuls clients du transport de marchandises dangereuses) pour le risque lié à ce type de transport. Les coûts des primes d'assurance ne seraient alors pas pris en charge selon le principe de causalité. Et cela ne résoudrait pas le problème de l'absence de couverture d'assurance dans les cas où la responsabilité pour risque des entreprises ferroviaires ne s'applique pas.

5.2 Responsabilité pour risque des propriétaires de chlore

L'introduction d'une nouvelle responsabilité pour risque des propriétaires de chlore tiendrait certes compte aussi bien du danger particulier que de l'intérêt économique principal du transport de chlore, qui n'incombe ni aux chemins de fer ni aux détenteurs de wagons. Une telle responsabilité civile primaire des propriétaires de chlore ne conduirait pas à un regroupement des responsabilités (civile et autres) concernant les wagons chez le détenteur. De même, l'intégration au prix du risque assuré chez le détenteur – comme proposé au ch. 3.3 – a pour conséquence que ces coûts peuvent être facturés aux utilisateurs de wagons et donc indirectement à l'industrie chimique.

5.3 Extension de la responsabilité pour dol de tiers (par analogie avec l'aviation/l'énergie nucléaire)

Permettre à la responsabilité pour risque de s'appliquer également en cas de dol d'un tiers aurait l'avantage d'inclure ce risque dans les primes d'assurance et d'éviter qu'un sinistre ne doive être couvert par la collectivité. Bien entendu, une telle responsabilité civile devrait être limitée au montant de la couverture d'assurance. Il serait en effet inéquitable d'exposer l'auteur de la mise en danger à un risque financier pour des actes intentionnels de tiers. En revanche, comme le montrent les réglementations en matière d'aviation et d'énergie nucléaire, il serait tout à fait raisonnable pour lui de prendre en charge la prime d'assurance également pour l'action intentionnelle de tiers.

Comme le législateur n'a pas étendu la responsabilité pour risque aux actes intentionnels de tiers, sauf dans les domaines de l'aviation et du nucléaire, il est proposé de ne pas chercher à étendre la responsabilité dans ce sens.

6 Marche à suivre

Outre les alternatives rejetées et le statu quo, le rapport présente trois variantes possibles pour aborder ce problème. Chacune comporte toutefois des avantages et des inconvénients. Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu de modifier obligatoirement la réglementation. Il est toutefois prêt à approfondir certaines variantes si le Parlement devait le souhaiter.