

# FEUILLE FÉDÉRALE

108<sup>e</sup> année

Berne, le 9 février 1956

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an;  
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco  
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

7029

## MESSAGE

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur les chemins de fer

(Du 3 février 1956)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le projet de loi sur les chemins de fer que nous avons l'honneur de vous soumettre vise à remplacer une grande partie de la législation relative aux chemins de fer et non pas seulement la loi du 23 décembre 1872. L'ampleur de l'entreprise mérite donc qu'on jette un regard en arrière sur le développement de la législation suisse dans ce domaine.

#### I. Le développement de la législation suisse sur les chemins de fer

1. L'avènement du chemin de fer marqua une révolution technique et économique dans le domaine des transports. La caractéristique prééminente de ce nouveau moyen de communication, la capacité de transporter rapidement des personnes et des choses — notamment de grandes quantités de matières lourdes — sur sa propre voie grâce à la puissance de traction de la machine à vapeur se déplaçant avec un minimum d'effet de frottement, en fit à l'époque le mode de locomotion ayant le plus grand rendement. Dans les régions qu'il atteignit, le chemin de fer accapara le trafic et supplanta les moyens de transport traditionnels qu'étaient la chaise de poste et le chariot. Ces qualités lui procurèrent une espèce de monopole. La construction et l'exploitation des lignes nécessitèrent l'engagement de fonds extrêmement importants. La rareté des capitaux disponibles en Suisse au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, les difficultés techniques de la construction et le manque d'expérience dans ce domaine, la structure politique et économique de notre pays enfin expliquent pourquoi l'établissement des chemins de fer

fut d'abord laissé à l'initiative privée et son financement assuré pour une large part par des bailleurs de fonds étrangers. Ce nouveau moyen de communication était en outre seul à même de résoudre, aux moindres frais, le problème urgent du ravitaillement du pays en matières premières et, ce faisant, de permettre le développement d'une industrie naissante. Le chemin de fer était donc indispensable à l'essor de l'économie nationale. Cet essor devait dépendre dans une large mesure non seulement du choix des lignes et, partant, de la disposition du réseau, mais encore du niveau des prix de transport. Il y avait lieu enfin de prévoir l'importance capitale du nouveau moyen de transport pour la défense nationale. Aussi l'Etat fédéral et les cantons, encore qu'ils fussent financièrement trop faibles pour entreprendre la construction du réseau suisse, devaient-ils, dans l'intérêt public, assurer leur influence en matière ferroviaire.

En présence de cette innovation technique appelée à transformer radicalement les relations humaines et, par suite, la vie économique, il importait de sauvegarder les intérêts publics tout en encourageant le développement des chemins de fer; il fallait une législation particulière, l'ordre établi en matière de droit public et privé se révélant insuffisant. Il convenait surtout de répartir entre la Confédération et les cantons les domaines où ils devaient légiférer et créer les conditions permettant, en cas de besoin, d'acquérir par expropriation les terrains nécessaires à la construction de lignes représentant, dans l'ensemble, des longueurs considérables.

En rédigeant l'article 21 de la constitution fédérale du 12 septembre 1848, qui autorisait la Confédération à ordonner ou à encourager les travaux publics intéressant la Suisse ou une partie considérable du pays et à exercer à cet effet le droit d'expropriation, le législateur avait conscience de travailler au développement des voies ferrées, ces « routes améliorées du commerce et des armées ». La conséquence immédiate de cette disposition et d'un décret fédéral du 18 décembre 1849 concernant l'affaire des chemins de fer suisses fut l'élaboration de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> mai 1850 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui rendit possible la construction de lignes dépassant les frontières d'un canton. Aujourd'hui on applique à cet effet, comme aussi pour d'autres fins d'utilité publique, la loi du 20 juin 1930 sur l'expropriation (RS 4, 1173).

2. L'étape suivante fut l'adoption de la première loi, celle du 28 juillet 1852, sur l'établissement et l'exploitation des chemins de fer; les cantons gardèrent la souveraineté en cette matière. Il leur appartenait ainsi de délivrer les concessions. Certains droits n'en furent pas moins réservés à la Confédération, comme celui de s'opposer, pour des raisons de défense nationale, à l'octroi d'une concession et celui d'accorder, dans l'intérêt du développement des voies ferrées, une concession refusée par l'autorité cantonale. Pour sauvegarder les intérêts découlant pour elle de la régence des postes, créée de fraîche date par la constitution de 1848, la Confédération

imposa aux chemins de fer l'obligation de transporter gratuitement les lettres et paquets et de fournir à l'administration des postes et télégraphes des prestations en rapport. Anticipant sur les prescriptions édictées plus tard d'une façon beaucoup plus détaillée, la loi de 1852 contenait déjà des dispositions sur l'unité technique des chemins de fer, sur l'obligation des compagnies de se prêter à la jonction des lignes et d'exécuter les transports militaires pour la moitié du tarif le plus bas, sur le droit de rachat de la Confédération et la compétence de celle-ci pour les mesures à prendre en vue de sauvegarder ses intérêts dans les rapports ferroviaires avec l'étranger.

A la longue, ce régime juridique ne donna plus satisfaction. La Confédération ne pouvait se contenter de la faculté de refuser pour des raisons militaires seulement l'approbation des concessions accordées par les cantons. Le droit de l'Etat fédéral d'être représenté lors des négociations relatives aux concessions restait sans effet dès qu'il ne s'agissait pas d'intérêts militaires. Pour le surplus, tout ce qui était en rapport avec l'octroi des concessions dépendait du bon plaisir des cantons. L'absence d'une législation fédérale efficace se faisait sentir surtout à l'égard des chemins de fer touchant le territoire de différents cantons parce que ceux-ci, par suite d'intérêts divergents, ne pouvaient fréquemment pas s'entendre en vue d'une action commune. Dans les différends avec les entreprises de chemins de fer au sujet des conditions de raccordement, des horaires, des tarifs et de la responsabilité découlant du droit des transports, ces entreprises arrivèrent le plus souvent à faire prévaloir les intérêts d'ordre lucratif qu'elles défendaient. Devenues puissantes grâce au monopole de fait dont elles jouissaient, certaines compagnies se firent attribuer dans leurs concessions cantonales des droits d'exclusion et de priorité au détriment d'autres projets.

Les abus qui en découlèrent alarmèrent l'opinion publique. Il s'ensuivit des plaintes au Conseil fédéral et des pétitions aux conseils législatifs. Lorsque les cantons s'efforcèrent de trouver des remèdes, les compagnies de chemins de fer demandèrent aide et protection à la Confédération. A cela s'ajoute que par la convention du Saint-Gothard conclue le 15 octobre 1869, la Suisse s'obligeait à faire surveiller d'une façon rigoureuse la construction de cette ligne par le Conseil fédéral. Or, pour cela, il aurait fallu à la Confédération les attributions beaucoup plus étendues que le droit en vigueur réservait aux cantons. Etant donné que la loi de 1852 ne fournissait aucune des bases légales nécessaires ni n'accordait au Conseil fédéral les pouvoirs correspondants, et qu'il était inconcevable que deux législations coexistassent en matière de chemins de fer, la revision de cette loi s'imposa après vingt ans d'existence.

Enfin, dans l'entre-temps, les travaux préparatoires pour la revision de la constitution étaient déjà assez avancés pour qu'on prévît que la souveraineté en matière ferroviaire serait transférée à la Confédération (art. 26 de la constitution du 29 mai 1874).

3. Or l'affaire du chemin de fer du Gothard devait absolument être résolue avant que les bases constitutionnelles eussent été créées. Cette nécessité fit adopter la loi, toujours en vigueur, du 23 décembre 1872 sur l'établissement et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse (RS 7, 3), dont les articles 1<sup>er</sup> et 2, relatifs à la souveraineté de la Confédération en cette matière, sortirent effet immédiatement et les autres dispositions le 1<sup>er</sup> avril 1873. La loi sur les chemins de fer annonçait tout un programme d'autres lois concernant le même domaine.

4. Par la suite, la législation ferroviaire se développa d'une façon quelque peu précipitée, s'efforçant de développer le droit qui préfigurait dans les concessions cantonales et dans les règlements élaborés par les compagnies, afin de créer l'indispensable unité juridique dans ce domaine en pleine évolution.

De 1873 à 1902, 23 lois et 12 arrêtés fédéraux furent édictés et 20 traités internationaux approuvés. En 1874, c'était la loi concernant les hypothèques sur les chemins de fer et la liquidation forcée de ces entreprises, ainsi que la loi sur les questions de droit relatives aux voies de raccordement entre le réseau des chemins de fer suisses et des établissements industriels; en 1875, c'étaient les premières lois sur les transports par chemins de fer et sur la responsabilité des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur en cas d'accidents entraînant mort d'homme ou lésions corporelles; en 1878, c'était la loi accordant des subventions aux chemins de fer des Alpes et une loi complémentaire à celle de 1872 sur les chemins de fer; puis la loi sur la police des chemins de fer et la loi concernant les garanties à donner aux caisses de maladie, de secours, de dépôt, d'épargne et de pensions des employés de chemins de fer, comme aussi aux cautionnements déposés par ces derniers (éditée en complément de la loi concernant les hypothèques sur les chemins de fer et la liquidation forcée de ces entreprises, laquelle fut encore complétée en 1880 par la loi concernant la garantie des indemnités résultant du service direct des chemins de fer et de la jouissance de tronçons et de gares).

En 1883 parut la première loi sur la comptabilité des compagnies de chemins de fer; en 1884, un arrêté fédéral concernant les tarifs; en 1889, la loi sur les caisses de secours des compagnies de chemins de fer et de bateaux à vapeur; en 1890, la première loi sur la durée du travail dans l'exploitation des entreprises de transport; en 1893, la loi modifiée sur les transports par chemins de fer et par bateaux à vapeur; en 1895, une loi concernant le droit de vote des actionnaires des compagnies de chemins de fer et la participation de l'Etat à l'administration de ces dernières; en 1896, une loi complétée sur la comptabilité des chemins de fer.

La loi sur le droit de vote des actionnaires, etc., et les deux lois sur la comptabilité des chemins de fer s'inspiraient des tendances de plus en plus marquées de l'opinion publique à demander la nationalisation de celles des

lignes du réseau qui, à raison de leur importance économique ou stratégique, intéressaient la Suisse ou une partie considérable du pays et dont l'acquisition n'entraînerait pas des dépenses exagérées. On se persuadait de plus en plus que par suite de leur importance pour l'économie et la défense nationales, la construction et l'exploitation des chemins de fer étaient des services publics qui devaient non seulement être réglés rigoureusement par la loi mais encore assumés par la Confédération. Ces tendances finirent par l'emporter et entraînèrent l'adoption de la loi de 1897 dite de rachat.

Vingt-cinq ans après qu'eut été édictée la loi de 1872 sur les chemins de fer, on estimait que le réseau ferré destiné au grand trafic de transit était quasiment achevé; on ne se rendait pas moins compte qu'il manquait encore les ramifications souhaitables. Il fallait encourager le développement industriel en dehors des grands axes de communication et mettre le plus de régions possible au bénéfice de relations ferroviaires pour y accroître les possibilités de gain. Il ne fallait cependant pas s'attendre que de telles lignes seraient d'un gros rapport; il était donc à prévoir qu'elles ne seraient construites ni par les bailleurs de fonds particuliers ni par les grands chemins de fer privés aussi longtemps que ces raccordements seraient soumis aux mêmes conditions légales rigoureuses que les chemins de fer principaux. De plus, la Confédération, après le rachat de certains de ces derniers et la construction de la ligne du Gothard se trouva hors d'état d'entreprendre l'établissement d'un réseau secondaire, quelque souhaitable qu'il fût. On espérait encourager sa construction en allégeant à son profit les dispositions de la loi de 1872 nettement ajustées aux conditions régnant dans les grandes compagnies. C'est pour cela que fut édictée en 1899 la loi concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer secondaires. — En 1901 fut élaborée la loi sur les tarifs des chemins de fer fédéraux et en 1902 la seconde loi relative à la durée du travail dans l'exploitation des entreprises de transport et de communications. A toutes ces lois s'ajoutèrent des actes législatifs concernant l'acquisition de chemins de fer par la Confédération ou la construction de nouvelles lignes des chemins de fer fédéraux, ainsi que des arrêtés fédéraux subventionnant l'établissement de lignes dans certains cantons et à travers les Alpes.

Entre 1902 et 1920, le rythme de la production législative en matière ferroviaire se ralentit. En 1905 parut la loi modifiée sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes; en 1914, la loi concernant les émoluments à payer pour les concessions d'entreprises de transport et deux arrêtés fédéraux, l'un concernant le calcul du produit net des chemins de fer privés, l'autre modifiant la loi sur les tarifs des chemins de fer fédéraux; en 1917, la nouvelle loi concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemins de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises; en 1920, l'arrêté fédéral sur des mesures tarifaires temporaires pour les entreprises de chemins de fer suisses et la loi modifiée sur la durée du travail, ainsi qu'un

nouvel arrêté fédéral concernant le calcul du produit net des chemins de fer privés. Furent encore édictés, en exécution de la loi de rachat, un certain nombre de lois et arrêtés relatifs à la nationalisation de nouveaux chemins de fer et au développement du réseau fédéral; en 1923 vint encore la loi d'organisation des chemins de fer fédéraux.

D'une façon générale, on peut considérer que l'année 1914 marque l'aboutissement de la législation sur les chemins de fer suisses. Jusqu'à cette année, elle fut constamment étendue ou complétée par des revisions. Dès 1918 et sous l'effet de la première guerre mondiale, l'objet et le but de l'activité législative en matière de chemins de fer changèrent radicalement; à peu d'exceptions près, la législation a suivi dès lors une nouvelle ligne.

En 1918 parut un premier arrêté fédéral concernant le secours aux entreprises de transport en souffrance; en 1919, la loi sur l'appui financier à accorder aux chemins de fer et entreprises de navigation privés désireux d'introduire la traction électrique; en 1933 et en 1937, deux arrêtés fédéraux instituant une aide en faveur des entreprises privées de chemins de fer et de navigation dont l'exploitation est compromise par la crise; en 1939, la loi d'ensemble, capitale en raison de l'importance du crédit ouvert (140 millions de francs au total) sur l'aide aux entreprises privées de chemins de fer et de navigation; en 1940, l'arrêté pris par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires et instituant des mesures de secours spéciales en faveur d'entreprises privées de chemins de fer et de navigation obérées; en 1944, la loi sur les chemins de fer fédéraux visant à désendetter cette entreprise et conservant l'organisation créée par la loi de 1923; en 1949 une loi complétant celle de 1939 sur l'aide aux chemins de fer privés; en 1951, un arrêté fédéral accordant une aide temporaire à certaines entreprises privées de chemins de fer et de navigation en vue de maintenir leur exploitation, arrêté dont la durée de validité fut prolongée en 1954 jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les chemins de fer; en 1952, enfin, un arrêté fédéral concernant l'aide en faveur de chemins de fer privés endommagés par les avalanches et par les crues.

Cette évolution, commencée en 1918, est la conséquence de deux guerres mondiales, de la grave crise économique qui sévit dans la période intermédiaire et surtout de la modification fondamentale qui s'est produite depuis une trentaine d'années, en Suisse comme ailleurs, dans l'appareil des transports du fait de l'apparition du véhicule routier à moteur.

## **II. Caractères principaux de l'actuelle législation sur les chemins de fer**

1. S'inspirant des modèles étrangers, la loi de 1872 traita les chemins de fer comme le moyen de communication destiné à jouir à l'avenir d'une primauté absolue dans le domaine des transports. On admit d'emblée,

avec raison, que le chemin de fer était appelé à donner une impulsion puissante à l'économie des régions desservies par lui. Grâce à sa supériorité sur tous les moyens de communication terrestres d'alors, le chemin de fer permettait de concevoir pour la première fois un système national de transports cohérent et capable de servir largement les fins de l'Etat en matière de politique économique et militaire.

La loi reprend tout d'abord, en les développant, les principes dont s'était déjà inspirée celle de 1852; ainsi l'obligation de demander une concession (art. 1 et 2, 6 et 13), la réserve concernant le droit de rachat par la Confédération (art. 27), l'obligation de tenir compte des besoins de la défense du pays et celle d'exécuter les transports militaires à moitié prix (art. 3, 2<sup>e</sup> al., 14, 24 et 25), l'obligation d'observer l'unité technique (art. 29) et celle de se prêter à la jonction avec d'autres lignes (art. 30, 33 et 34). Le chemin de fer empiétant sur la régle fédérale du transport régulier des voyageurs, les compagnies sont tenues, comme sous le régime de l'ancienne loi, de transporter gratuitement les lettres et paquets ainsi que les wagons-poste, et, en cas de besoin, de mettre gratuitement à la disposition de l'administration des postes des locaux convenables dans les stations. Pour le transport régulier des voyageurs, les chemins de fer doivent acquitter, pour chaque kilomètre de ligne en exploitation, un droit de concession annuel de 50 francs, en tant que le produit du compte d'exploitation s'élève à 4 pour cent, déduction faite des sommes portées en diminution d'inventaire ou attribuées au fonds de réserve. Si ce produit, ainsi calculé, s'élève à 5 pour cent, le droit de concession est porté à 100 francs; s'il est de 6 pour cent ou plus le droit est porté à 200 francs (art. 19 et 20). Les compagnies sont tenues aussi d'autoriser sans indemnité l'établissement de lignes télégraphiques sur leur domaine, de les surveiller, d'y effectuer les petites réparations courantes et de faire expédier par leurs propres lignes les dépêches d'office; en revanche elles peuvent, si les besoins l'exigent, établir sur leur domaine des installations télégraphiques à leur usage; si les besoins du service public des télégraphes le commandent, les chemins de fer devront mettre gratuitement, dans les stations, les locaux nécessaires à la disposition de l'administration des télégraphes. Aujourd'hui, cette prescription s'applique par analogie aux installations téléphoniques (art. 22 et 23, remplacés et modifiés en partie par les art. 9 à 12 de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques à faible et à fort courant et par l'art. 2 de la loi du 14 octobre 1922 réglant la correspondance télégraphique et téléphonique, ainsi que par les prescriptions d'exécution de cette dernière loi).

Le législateur de 1872 édicta encore d'autres prescriptions sur la sécurité et la «capacité» des installations et du matériel d'exploitation des chemins de fer et soumit à cet effet les compagnies à une stricte surveillance (art. 14, 16 à 18, 26, 29, 31 et 37). Il reprit aussi les règles admises dans les

concessions cantonales et prévoyant que si, après la construction du chemin de fer, les services publics établissent des routes ou chemins et des conduites d'eau, de gaz, etc., devant croiser le chemin de fer, la compagnie ne pourra pas réclamer d'indemnités pour «atteinte» portée à sa propriété; qu'en outre elle supportera seule les frais pour les dispositions permettant la surveillance du chemin de fer et pour les mesures prises en vue de protéger ses installations et son exploitation. Pendant la construction, la compagnie doit prendre toutes les mesures pour que la circulation ne soit pas interrompue sur les routes et autres voies de communication existantes, et pour que les fonds de terre et les bâtiments ne subissent pas de dommage; les dégâts inévitables seront couverts par la compagnie. De plus, le chemin de fer supportera tous les frais découlant des mesures prises pour assurer sa propre sécurité. D'une manière générale, il prendra à sa charge toutes les dispositions qui, actuellement ou plus tard, seront jugées nécessaires pour la sûreté publique (art. 15 et 16). Les statuts des compagnies et les transferts de concessions sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral (art. 7 et 10). Le choix d'un for autre que celui du siège de l'entreprise de chemin de fer et la désignation du for pour les actions réelles (art. 8) s'expliquent par l'extension de l'exploitation ferroviaire sur le territoire de plusieurs cantons et par le besoin d'une unité de droit face à l'état passé et actuel de l'organisation judiciaire et de la législation cantonale en matière de procédure. En cas de violation d'obligations imposées aux chemins de fer par la loi ou la concession, les articles 13 et 28 prévoient comme sanction une mise en demeure avec la menace d'annuler la concession et de vendre en adjudication publique et pour le compte de la compagnie sa voie ferrée, son matériel roulant et ses accessoires.

La tendance de l'Etat d'acquérir, dans l'intérêt de l'économie nationale, de l'influence sur les chemins de fer se manifeste encore par deux dispositions spéciales. D'une part, la Confédération chercha, d'une manière générale, à développer et à augmenter les voies de communication (art. 3), ce qui eut pour conséquence une pratique fort libérale en matière de concessions; d'autre part, elle tendit à influencer la structure tarifaire des chemins de fer en surveillant les tarifs; cette surveillance a de tout temps eu pour effet de soumettre ces entreprises à un contrôle permanent des prix (art. 35, aujourd'hui art. 10 à 14 de la loi du 11 mars 1948 sur les transports par chemins de fer et par bateaux [RO 1949, 569] et arrêtés fédéraux du 27 octobre 1949 concernant la fixation des principes généraux pour l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer [RO 1949, 1611] et du 14 décembre 1950 approuvant l'arrêté du Conseil fédéral du 16 août 1950 qui concerne l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer [RO 1950, 1546]).

Etant données les expériences fâcheuses faites sous le régime de la loi de 1852 et des concessions cantonales, l'article 35 de la loi de 1872 imposa

aux compagnies des tarifs restant dans les limites fixées par les concessions, soumit tous les tarifs et leurs modifications à l'approbation du Conseil fédéral, obligea les entreprises à calculer les taxes partout et pour chacun d'une manière uniforme, leur interdit d'accorder à personne des avantages qu'elles n'accorderaient pas à d'autres dans des circonstances analogues et prescrivit la publication des tarifs dans les délais fixés. Ces règles ont été conservées en principe dans les prescriptions plus récentes, mais avec des modifications de détail pour mettre les chemins de fer au bénéfice d'une structure tarifaire un peu plus souple.

Les règlements de transport élaborés par les compagnies pour leur propre réseau et pour le trafic direct entre elles n'ayant pas donné satisfaction aux usagers, notamment parce que les administrations ferroviaires y déclinaient dans une large mesure leur responsabilité en cas de détérioration de la marchandise, et les cantons étant impuissants en face de cette situation, l'article 36 de la loi de 1872 autorisa le Conseil fédéral à établir un règlement de transport uniforme.

L'article 35 de la loi de 1872 reçut une adjonction essentielle par la première loi du 20 mars 1875 sur les transports par chemins de fer dont l'article 1<sup>er</sup> énonçait le principe de l'obligation de transporter les voyageurs et les marchandises (cette obligation fait l'objet actuellement de l'article 7 de la loi du 11 mars 1948 sur les transports par chemins de fer et par bateaux [RO 1949, 569]).

2. Ces dispositions légales se reflétèrent dans les concessions, telles qu'elles furent accordées désormais par la Confédération. Dérivant des anciennes concessions cantonales qu'elles complétaient, les concessions fixèrent dès lors leur durée de validité, le siège de l'entreprise, les délais dans lesquels les travaux devaient être commencés et achevés, les obligations imposées dans l'intérêt de la défense nationale, les particularités concernant l'écartement, la force de traction, l'étendue de l'obligation de transporter, le nombre des classes de voitures, la vitesse admise, les prestations minimums, les taxes de transport des voyageurs, des bagages, des marchandises et des animaux, les transports à exécuter gratuitement, l'obligation de délivrer des billets de retour et d'accorder des taxes réduites aux indigènes, les conditions mises à l'augmentation ou à la réduction des taxes en cas de produit net insuffisant ou élevé. Les concessions prescrivirent encore la constitution de réserves, l'obligation d'assurer les voyageurs (jusqu'à la promulgation de la législation sur l'assurance, en cas d'accidents pour le personnel aussi) et la création de caisses de secours et de pensions en faveur du personnel. Elles fixèrent enfin le détail des conditions selon lesquelles pouvait s'opérer le « rachat » du chemin de fer par la Confédération.

Selon le système du chemin de fer et son caractère, les dispositions des concessions étaient adaptées à la diversité des circonstances. Dans la suite des temps, elles ont encore été modifiées du fait qu'une partie des

dispositions figurant primitivement dans les concessions ont fini par devenir partie intégrante de lois ou d'ordonnances nouvelles. En outre, l'application pendant des dizaines d'années de ces dispositions a fini, tout récemment surtout lors du renouvellement de concessions, par montrer qu'il était indiqué de les simplifier et de les alléger. Cette tendance à s'adapter à des conditions changées et à tenir compte d'autres considérations lors de l'octroi de nouvelles et du renouvellement d'anciennes concessions a eu pour effet que le contenu de celles-ci et notamment les dispositions réglant le rachat ont perdu de leur uniformité primitive.

3. Si l'on se reporte à l'exposé des motifs de la loi du 21 décembre 1899 concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer secondaires (RS 7, 118), on constate que cette loi apporta quelques allègements, modestes à la vérité, par rapport à celle de 1872.

La loi de 1899 définit clairement la notion de chemin de fer secondaire et prescrit qu'à l'avenir les concessions devront mentionner si elles sont délivrées pour une ligne de cette catégorie. Lorsque les circonstances viennent à changer, un arrêté fédéral peut déclarer ligne principale un chemin de fer secondaire et vice versa (art. 1<sup>er</sup>). Le Conseil fédéral peut autoriser les chemins de fer secondaires à construire et à exploiter les lignes avec toute la simplicité que comportent leur caractère et leur but spéciaux et à leur octroyer d'autres allègements, compte tenu de la sécurité de l'exploitation et des égards dus au personnel. Les allègements concernent notamment l'établissement de clôtures et de barrières; pour le détail, la loi renvoie à l'ordonnance d'exécution qui contient des prescriptions spéciales sur les chemins de fer desservant le trafic local et sur les chemins de fer de montagne dont l'exploitation n'est que temporaire (art. 3). Les chemins de fer secondaires servant au transport des voyageurs dans l'intérieur des localités sont en outre dispensés de l'obligation de transporter les envois postaux (art. 4). Une liberté aussi large que possible doit en outre être accordée, dans les limites, il est vrai, des concessions, aux chemins de fer secondaires, pour la formation des tarifs et à l'égard de certaines dispositions du règlement de transport (art. 9). Les chemins de fer sur route et certains chemins de fer de montagne sont dispensés de l'obligation de pourvoir par d'autres moyens au transport des voyageurs et des envois postaux en cas d'interruption de l'exploitation par suite d'événements naturels, ainsi que de l'obligation d'exécuter les transports militaires à tarif réduit (art. 5 et 6). D'autres allègements concernent les dispositions de la loi sur la comptabilité (art. 10). La loi sur les chemins de fer secondaires règle aussi les rapports entre ces entreprises, ainsi qu'entre elles et les chemins de fer principaux quant à la fixation des indemnités et à la répartition des frais pour la jonction de lignes et l'établissement de croisements à niveau (art. 7 et 8). L'allègement le plus sensible figure cependant à l'article 4, selon lequel, dérogeant à l'article 19 de la loi de 1872, la Confédération « bonifie » aux chemins de fer

secondaires ne faisant pas partie du réseau d'une ligne principale la taxe entière de grande vitesse pour le transport des colis postaux, soit la taxe des marchandises la plus élevée ou, pour les lignes ne transportant pas de marchandises, la taxe entière des bagages ; elle verse en outre une indemnité pour le transport du personnel postal et celui des fourgons postaux. Au cas où l'administration des postes utilise les véhicules des chemins de fer secondaires pour le transport des envois postaux, elle doit rembourser aux compagnies le surcroît de leurs dépenses pour l'arrangement et l'entretien des installations spéciales de leurs véhicules. Ces indemnités à fournir par la Confédération disparaissent, il est vrai, quand l'entreprise réalise un produit net de 4 pour cent et plus, compte tenu des amortissements et des versements aux réserves.

4. Prévoyant à quel point le développement de l'industrie serait lié à des relations ferroviaires directes, la loi du 19 décembre 1874 concernant les questions de droit relatives aux voies de raccordement entre le réseau des chemins de fer suisses et des établissements industriels (RS 7, 23) soumit les compagnies à l'obligation de tolérer le raccordement des voies conduisant à n'importe quel établissement industriel ; la seule restriction à cette obligation concerne la sécurité d'exploitation du chemin de fer auquel le raccordement est imposé. Pour éviter que l'entreprise ferroviaire ne refusât le raccordement pour d'autres motifs ou ne s'y soumit que moyennant des conditions exagérées, cette loi chargea le Conseil fédéral de se prononcer en cas de contestation et prescrivit que les contrats conclus entre les deux parties fussent soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

5. Outre que les dispositions, déjà mentionnées, de la loi de 1872 portent sur les obligations imposées aux chemins de fer dans l'intérêt de la défense du pays ou au profit de l'administration des postes, télégraphes et téléphones ou des services publics de construction des routes, il existe dans d'autres lois et surtout dans leurs ordonnances d'exécution, comme aussi dans certains accords internationaux, toute une série de prescriptions qui, pour assurer l'application de ces lois, imposent aux chemins de fer des prestations particulières en faveur d'administrations publiques. Nous avons ici en vue notamment la législation sur les douanes, celle qui concerne les mesures contre les épidémies dangereuses pour la collectivité, la lutte contre les épizooties, le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels.

6. La loi de 1872 sur les chemins de fer et celle de 1899 qui concerne les lignes secondaires sont, à côté des dispositions de la législation sur les transports qui se rapportent à l'obligation de transporter et aux tarifs, les fondements mêmes de la législation applicable aujourd'hui encore en cette matière. Ce sont des lois-cadres qui se bornent à énoncer des principes, tous les détails étant contenus soit dans les concessions soit dans les ordonnances d'exécution. Ces dernières ont toujours occupé une large place dans

la législation ferroviaire suisse et étrangère, du fait de la diversité des détails à régler spécialement dans le domaine technique.

La législation ferroviaire de 1872 et des décennies suivantes reflète bien la tendance du siècle dernier de faire servir les chemins de fer à la réalisation des fins les plus diverses en matière de politique générale et économique de l'Etat. D'une part, il fallait développer le plus possible les chemins de fer dans l'intérêt de l'économie nationale; d'autre part, on leur imposait, en vue d'alléger les charges des administrations publiques, toutes sortes d'obligations, soit pour se garantir des abus auxquels pouvait conduire leur monopole de fait, soit pour mettre à profit le plus possible, dans l'intérêt de l'Etat, les avantages de cette position économique de premier plan.

### III. Nécessité d'une refonte de la législation sur les chemins de fer

#### 1. Rôle actuel des chemins de fer dans l'appareil des transports

a. Les premières manifestations de la crise dont pâtirent les chemins de fer dans les années «soixante-dix» et «quatre-vingt-dix» n'ébranlèrent aucunement la conception qu'avaient l'Etat et le public du rôle des chemins de fer et qui trouvait son expression dans la législation. Seuls les chemins de fer secondaires, dont la construction et l'exploitation devaient être encouragées, firent l'objet de modestes allègements. Il fallut les difficultés de ravitaillement en combustible pendant la première guerre mondiale, ainsi que la grave et longue crise économique qui suivit (et qui eut pour effet de mettre les chemins de fer à la dépendance financière de l'Etat) pour faire naître de sérieux doutes quant à la valeur du système adopté jusqu'ici dans la législation ferroviaire. On ne prit cependant pas encore conscience de la profonde transformation en train de s'accomplir dans la structure des transports, ni de ses effets; on considéra au contraire les appels des chemins de fer à l'aide de l'Etat comme les manifestations d'un état d'indigence passagère auquel il était possible de remédier par une aide de courte durée. La législation adoptée entre 1918 et 1937 en matière d'aide aux chemins de fer s'inspire de cette conception.

b. Or, dans l'entre-temps, les effets de la transformation fondamentale causée dans la structure des transports par le développement du trafic routier motorisé se manifestèrent d'une façon de plus en plus marquée, bien qu'il ne fût pas encore possible de saisir l'entière portée des répercussions de ce trafic sur les chemins de fer. Dès ce moment pourtant, il s'agissait de résoudre le problème dit de la coordination des moyens de transports. Tous les Etats ayant un appareil des transports développé ont à débattre les questions extraordinairement complexes qui se posent en corrélation avec ce problème. Partout l'on est à la recherche d'un système d'équilibre compatible avec les besoins de l'économie et de la défense nationales, sans

qu'il eût été possible jusqu'ici d'aboutir à des solutions satisfaisantes et susceptibles de recevoir dans notre pays l'approbation du souverain.

Nous avons déjà examiné les différents aspects de cette situation dans notre message du 24 novembre 1936 à l'appui d'un projet de loi sur les chemins de fer fédéraux et nous avons exposé en particulier ce qui suit (FF 1936, III, 227 s.):

Si la crise était la seule cause des graves embarras avec lesquels les chemins de fer sont aux prises, on pourrait encore espérer que l'effet n'en sera que passager. Mais il s'y est ajouté un autre facteur, à savoir le développement triomphal de l'automobile. Avant la guerre déjà, ce moyen de locomotion avait pris une importance nullement négligeable; il se développa dans la suite grâce aux perfectionnements qui y furent apportés, au point qu'il fit bientôt aux chemins de fer une concurrence dangereuse non seulement dans le transport des voyageurs, mais particulièrement dans le trafic des marchandises, où, rival de la voie ferrée, il réussit à s'arroger un rôle imprévu. Profitant de ce que le régime économique des chemins de fer repose sur les tarifs *ad valorem*, il a su, en effet, exploiter ses avantages propres qui lui permettent d'enlever au rail de nombreux transports parmi les plus rémunérateurs. La bienveillance du législateur et du peuple a favorisé le développement de l'automobile, d'autant plus que le chemin de fer succombe depuis longtemps sous le poids de lourdes dettes et doit se plier à des dispositions tarifaires et à des prescriptions de transport qui en entravent l'exploitation régie par des règlements fixant tous les détails du service. Aussi a-t-il été facile à l'automobile, dont l'essor fut prodigieux, de priver définitivement les chemins de fer du monopole de fait qu'ils détenaient jusqu'alors et de leur faire une dangereuse concurrence sur les petites et sur les grandes distances. — Le problème rail/route domine tous les autres. Si l'on veut le résoudre dans l'intérêt général, il faut organiser les transports. C'est avant tout dans le trafic des marchandises qu'une coordination est nécessaire. Ce trafic a toujours constitué, notamment dans les bonnes années, la base essentielle des finances des grandes compagnies, en apportant au rendement insuffisant du transport des voyageurs la compensation nécessaire pour permettre le service des intérêts et le renouvellement du matériel. Le rôle déterminant du trafic des marchandises était dû autant aux quantités à transporter qu'au système de la tarification *ad valorem*, système permettant aux chemins de fer de transporter à des conditions favorables de grandes quantités de marchandises à bon marché et de première importance pour l'économie et de se dédommager par l'application de taxes plus élevées aux marchandises de valeur qui pouvaient supporter cette majoration. Cela marchait très bien sous le régime du monopole dont jouissaient les chemins de fer. Mais après la perte de ce monopole, le rail voit son trafic des marchandises menacé, non seulement dans son tonnage, mais aussi dans l'application du système des tarifs *ad valorem* dans la mesure où il s'agit de leur ancienne formation consécutive. — Une grande partie des pertes subies doivent être considérées par les chemins de fer comme définitives. — La coordination doit s'étendre aussi au transport des voyageurs. — Le chemin de fer demeure, même avec le concours de l'automobile, le moyen le plus apte à assurer un transport des voyageurs irréprochable et répondant aux exigences du progrès; il est dès lors indispensable et dans une large mesure irremplaçable. Il mérite donc qu'on lui accorde, pour l'accomplissement de cette tâche, une protection convenable, dans la mesure où l'intérêt public pourra le justifier. Infiniment précieuse pour l'automobile elle-même, cette coordination est proprement indispensable, si l'on veut que les chemins de fer — qui doivent fonder leurs calculs sur un capital d'établissement considérable, dont la collectivité supporte la charge, et sur des frais d'exploitation relativement élevés — bénéficient de certaines garanties quant au volume et à la nature de leurs transports. Le monopole qu'ils possédaient autrefois assurait leur existence. Ce monopole étant perdu, il faut y pourvoir par d'autres moyens.

Il n'est pas nécessaire, pensons-nous, de rappeler les efforts entrepris jusqu'ici en vue d'une coordination, ni ce qu'il en advint. La loi de 1934 sur le partage du trafic fut rejetée par le peuple. Le statut des transports automobiles de 1938, qui bénéficiait de l'appui de l'industrie en question, permit d'obtenir un certain effet de coordination. La tentative faite pour l'intégrer dans la législation ordinaire échoua en 1951 devant le vote négatif du peuple. L'article 23<sup>ter</sup> qui tendait à inclure dans la constitution le fondement d'une législation relative à la coordination et qui avait été approuvé en 1943 par vos conseils fut repoussé en 1946 par le peuple et les cantons.

c. Après avoir analysé d'une manière approfondie l'inégalité des conditions d'exploitation du chemin de fer et de la route et l'inégalité des conditions de concurrence qui en découle et après avoir rappelé les essais de coordination antérieurs, la commission d'experts que nous avons instituée en 1949 pour étudier le problème de la coordination des transports recommandait, dans son rapport du 30 avril 1954, de commencer par instaurer une collaboration spontanée et fondée sur le droit privé entre le rail et la route; elle pensait qu'il serait possible, dans une large mesure, de réaliser une telle coopération sans créer de nouvelles bases constitutionnelles; si une nouvelle législation analogue au statut des transports automobiles devait tout de même finir par s'imposer, il conviendrait, à son avis, d'insérer une nouvelle disposition dans la constitution pour régler le trafic-marchandises par camions.

Au surplus, la commission recommandait de renoncer désormais à soumettre les chemins de fer aux obligations qui leur étaient imposées dans l'intérêt économique collectif par la législation en vigueur et de supprimer les «charges étrangères à l'exploitation»; elle estimait qu'il fallait pour cela une révision de cette législation et que s'il n'était pas possible, eu égard aux intérêts de l'économie et de la défense nationales, de renoncer à ces prestations, les chemins de fer devraient être dédommagés en conséquence. La commission estimait qu'une autre possibilité consisterait à imposer certaines charges à la partie du trafic privé qui fait concurrence aux entreprises de transports publics.

Pour ce qui est d'une collaboration plus étroite entre le rail et la route sur la base de conventions de droit privé, nous vous avons fait connaître l'état actuel des choses et le résultat de ces efforts dans les rapports de gestion que nous vous soumettons chaque année (1953, p. 363 et 364; 1954, p. 404/405). Certains des autres problèmes examinés par la commission nécessitent des recherches plus approfondies, qui ne sont pas encore achevées, ainsi la question de savoir si l'automobile couvre, par les taxes, droits de douane et autres prestations, la part des frais qu'elle occasionne dans la construction et l'entretien des routes ainsi que dans les mesures prises pour régler la circulation.

Le régime des finances fédérales n'ayant pas encore trouvé son assise constitutionnelle, il est une recommandation de la commission qui mérite d'être considérée avec une attention toute particulière; c'est celle qui vise à faire supporter par la Confédération les indemnités à verser aux chemins de fer pour les obligations qui leur sont imposées dans l'intérêt général en tant que, eu égard aux besoins de l'économie et de la défense nationales, ces obligations ne peuvent être ni supprimées ni allégées.

Il faudra éclaircir au préalable la nature et l'ampleur de ces obligations assumées dans l'intérêt économique collectif et de ces «charges étrangères à l'exploitation», ainsi que leur portée financière; cette analyse est en cours.

d. La requête du Petit conseil des Grisons et les interpellations Grimm et Mohr au Conseil national et Vieli au Conseil des Etats ont soulevé en 1948 le problème de la nationalisation de nouveaux chemins de fer privés et notamment de ceux dont le réseau est relié à celui des chemins de fer fédéraux. L'incorporation de nouvelles lignes au réseau nationalisé simplifierait, pense-t-on, les problèmes ferroviaires et surtout permettrait de rapprocher du niveau tarifaire des chemins de fer fédéraux les tarifs élevés de certaines entreprises concessionnaires. A défaut, on attend de la Confédération qu'elle contribue par des subsides à la réduction des tarifs d'importants chemins de fer.

Nous avons soumis ces questions à une commission d'experts. Encore que dans son rapport du 10 mai 1952 cette commission eût recommandé, sous certaines conditions, la nationalisation de quinze chemins de fer, elle ne s'est pas moins rendu parfaitement compte des difficultés d'un tel projet, comme aussi de la portée financière d'une réduction des tarifs d'entreprises concessionnaires moyennant des subsides permanents de la Confédération.

Force nous fut bien de constater que, pour le moment, ni la nationalisation de nouvelles lignes, ni l'affectation de ressources considérables à la réduction des taxes ne résoudreient le problème des transports; aussi ces solutions ne rencontreraient-elles probablement pas l'assentiment du peuple (voir notre message du 23 octobre 1953 à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral concernant une aide financière au canton des Grisons et au chemin de fer rhétique [FF 1953, III, 394-396]). Dans ce message, nous relevions notamment que les entreprises non rachetées n'auraient rien à gagner à ces mesures et que le problème ferroviaire n'en serait pas résolu pour autant.

e. L'automobile a encore un grand essor devant elle. Ce nouveau moyen de transport, si efficace et capable de s'adapter aux besoins individuels, offre encore d'immenses possibilités d'utilisation, même dans le trafic public. Il est devenu indispensable tant pour l'économie que pour la défense nationale.

Le chemin de fer, considéré globalement, est resté tout aussi indispensable. Il est, aujourd'hui encore, le moyen de transport des personnes

et des marchandises de tous genres le plus important qui soit, et ses installations, son matériel et son organisation de l'exploitation doivent suffire à la demande. Sans méconnaître le moins du monde les possibilités et les avantages de l'automobile dans l'économie moderne, il faut bien constater que le chemin de fer continue d'assurer les transports économiquement les plus importants grâce à sa capacité, à la régularité de son service, aux règles qui lui sont imposées par la loi dans la structure de ses tarifs et de son exploitation et auxquelles le trafic automobile privé échappé. En dépit des profondes modifications qui ont eu pour effet d'imposer au chemin de fer une concurrence sans cesse accrue de l'automobile, dispensée d'obligations analogues, c'est au rail qu'incombe toujours le soin d'assurer la plus grande partie du trafic public. L'Etat et l'économie nationale ne sauraient renoncer à l'appareil ferroviaire assurant ce trafic public dans notre pays. L'économie décentralisée et la population sans cesse croissante posent des exigences toujours accrues au chemin de fer. Or, celui-ci n'a pas la possibilité de fonder sa gestion sur des principes purement commerciaux, parce que, d'après la loi et les concessions, il est au service de l'économie et de la défense nationales. A cet effet, il est tenu, contrairement à ce qui serait le cas pour un service purement privé, de disposer des installations et du matériel correspondant aux besoins du trafic, tout en ajustant sa structure tarifaire aux exigences de l'intérêt général.

On avait pu croire, immédiatement après la dernière guerre, que les chemins de fer avaient beaucoup perdu de leur importance pour la défense nationale du fait de la motorisation progressive. Mais les investigations de la commission d'experts chargée des questions de rachat des chemins de fer et les études faites à cette occasion par le département militaire ont montré que toutes les entreprises de transport et surtout les chemins de fer présentent en principe un vif intérêt pour l'armée, aussi bien dans l'état de neutralité armée qu'en cas de guerre. Tous les principaux chemins de fer, en particulier tous ceux dont la commission avait recommandé le rachat, ont une importance stratégique indéniable qui s'explique par les expériences de la deuxième guerre mondiale; au cours de celle-ci, il a fallu, en effet non seulement assurer les transports militaires mais satisfaire aussi les besoins nés d'une activité économique qui était intense au moment où le pays souffrait d'une pénurie de carburants et de pièces de rechange pour les véhicules routiers.

Dans notre message du 16 août 1950 concernant l'approbation de l'arrêté du Conseil fédéral du 16 août 1950 sur l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer (FF 1950, II, 640 s.), nous avons exposé ce qui suit:

A l'avenir comme par le passé, la politique tarifaire des entreprises de transports publics que sont les chemins de fer devra tenir compte et des intérêts inhérents à leur exploitation et de ceux de la collectivité. Depuis la perte du monopole des transports, l'application de cette règle se heurte, à vrai dire, à certaines difficultés, dues notam-

ment au fait qu'il n'a pas été possible jusqu'ici de coordonner d'une manière satisfaisante les différents moyens de transport. Le premier but de la réforme des tarifs devait donc être de mieux adapter les tarifs aux prix de revient et aux conditions créées par la concurrence des automobiles. Cette concurrence oblige les chemins de fer, pour maintenir leur trafic, à réduire les tarifs élevés et à chercher une compensation dans le relèvement des tarifs sociaux et exceptionnels fixés très bas pour des raisons économiques. C'est ainsi qu'au moment de la réforme des tarifs de voyageurs les prix des abonnements d'ouvriers et d'écoliers, dont le caractère social est le plus marqué, ont été relevés plus fortement que les tarifs ordinaires; ce relèvement n'a cependant pas pu se faire dans la mesure qu'eussent imposée des considérations purement commerciales. De même, lors de la réforme des tarifs de marchandises, il n'a pas été possible d'adapter pleinement ces tarifs aux nouvelles conditions ni d'atténuer en conséquence le système de tarification *ad valorem*. L'économie nationale ressent en effet trop vivement toute modification des tarifs de marchandises, parce que ces modifications influent sur la distribution géographique des entreprises industrielles et commerciales et exercent des effets accessoires qu'il convient de ne pas sous-estimer.

D'après ces principes, que vous avez approuvés, les entreprises de chemins de fer doivent continuer, dans la fixation des tarifs, à tenir compte des nécessités de l'économie nationale ainsi que des besoins culturels et sociaux du pays, dans la mesure où leurs ressources financières le permettent. En ce qui concerne cette dernière réserve, il faudra se rendre compte que les possibilités qu'elle offre de modifier la politique tarifaire des chemins de fer sont limitées. D'une part, il est avéré que les milieux économiques sont très sensibles à toute modification du système tarifaire. D'autre part, il n'est pas possible de majorer certains tarifs pour les adapter aux frais vu que les transporteurs routiers saisiraient l'occasion pour pratiquer la sous-enchère des prix; d'où nouvelle perte de trafic pour les chemins de fer au profit desdits transporteurs.

Ayant étudié encore une fois les rapports qui existent entre ces problèmes, la commission fédérale pour la coordination des transports a elle-même constaté ce qui suit:

Il n'est possible cependant ni de supprimer toutes les obligations légales imposées aux chemins de fer ni les prestations qui sont traditionnellement exigées d'eux dans l'intérêt de l'économie générale. Un minimum d'égards pour l'intérêt général doit être inhérent à l'exploitation de tout service de transports publics. Il y a donc lieu, dans tous les cas, de maintenir en principe l'obligation d'exploiter et de transporter. On conçoit mal dans notre pays que les entreprises de trafic public pussent être libres de fixer les tarifs d'après des principes relevant purement de l'économie du marché; par le moyen de conventions conclues avec l'expéditeur. Il faudra s'en tenir à l'obligation de publier des tarifs obligatoires pour chacun. Cela n'empêche pas qu'on devrait laisser aux chemins de fer la liberté d'action commerciale qui leur serait nécessaire pour concéder par contrat les réductions de taxes qui leur permettraient de s'assurer des transports lorsqu'ils sont en compétition avec d'autres moyens de communications, comme cela se fait d'ailleurs déjà à une certaine échelle (art. 11 de la loi de 1948 sur les transports). — Pour le surplus, la commission juge utile que les chemins de fer persévèrent dans leurs efforts en vue d'asseoir le principe de la tarification *ad valorem* sur les bases reconnues de l'économie d'entreprise. La réforme des tarifs-marchandises a montré que ce but ne pouvait être atteint que par étapes. — Le transport de personnes sur les lignes régulièrement desservies ne se conçoit pas sans horaires obligatoires et publiés au préalable. En établissant les horaires, il n'est pas possible de faire abstrac-

tion de l'intérêt public; aussi faudra-t-il toujours, ce faisant, s'accommoder de certaines prestations dans l'intérêt de l'économie générale. C'est précisément sous l'angle de la concurrence qu'il est avantageux, dans la mesure où la densité des courants de trafic le justifie, de disposer d'un horaire bien conçu et offrant de nombreuses possibilités de courses. Une politique d'établissement des horaires qui serait contraire à ce principe pourrait créer, le cas échéant, un supplément de charge économique (par un nouvel accroissement des effectifs des moyens de transports routiers et de leurs formes d'entreprise).

A la vérité, certaines des obligations imposées par la loi aux entreprises de chemins de fer découlent de la nature technique particulière de l'exploitation ferroviaire, de telle sorte que les mesures qu'elles appellent de la part de ces entreprises devraient être maintenues, en l'état actuel de la concurrence des autres moyens de transport, même si le législateur en libérait les chemins de fer. Il n'en reste pas moins que ni l'État, ni l'économie nationale ne sauraient renoncer aux principales de ces charges sans provoquer des perturbations dans la structure des entreprises obligées de recourir aux services des chemins de fer. Il conviendrait de donner plus d'ampleur aux solutions selon lesquelles le moyen de transport qui n'a pas comme les chemins de fer l'obligation de fonctionner comme des services publics puisse à la longue mettre en danger l'existence économique des chemins de fer. Un régime des transports adapté aux besoins de notre pays exigerait de nouvelles bases constitutionnelles et n'a pas encore été trouvé.

## 2. But et étendue de la revision de la législation ferroviaire

La revision que nous engageons aujourd'hui doit rester dans le cadre de la constitution actuelle.

Fondée sur cette base, elle devrait permettre, tout en sauvegardant l'intérêt public, de procurer sur-le-champ aux chemins de fer tous les allègements possibles qu'implique la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui l'appareil des transports. Il s'agit essentiellement de supprimer ou d'alléger certaines obligations imposées aux chemins de fer au profit des administrations publiques de la Confédération ou des cantons. A cet égard, il convient de supprimer ou de répartir différemment celles de ces charges qui n'avaient de raison d'être qu'aussi longtemps que les chemins de fer bénéficiaient d'un monopole des transports.

Le réseau ferré est appelé à rendre encore de plus grands services au pays que jusqu'ici. Les seuls chemins de fer du trafic général ont aujourd'hui une valeur d'établissement d'environ deux milliards de francs, à laquelle il s'agit de ne pas faire courir de risques. Pour accroître sa « productivité » et son rendement, il faut aménager et perfectionner ce réseau, notamment en mettant en service des véhicules et des installations de signalisation et de sécurité modernes et, au besoin en continuant l'électrification ou en introduisant la traction Diesel. Enfin, l'amélioration des jonctions aux lignes étrangères et la suppression extrêmement onéreuse des passages à niveau soulèvent sans cesse de nouveaux problèmes.

Il y a de bonnes raisons de croire que l'aménagement du réseau des routes principales et alpestres est en Suisse une nécessité tant économique que stratégique. L'importance d'une telle œuvre s'accroît sans cesse. Les mêmes considérations ont conduit le législateur à encourager la navigation aérienne suisse. L'une et l'autre de ces fins ont absorbé et absorberont encore des sommes considérables fournies par la Confédération et les cantons.

Nous nous sommes occupés de l'importance fondamentale de la navigation aérienne pour la Suisse lorsque nous avons préparé le projet d'arrêté relatif à l'acquisition d'avions pour le service long-courrier de la Swissair; alors déjà nous avons exprimé notre conviction que les communications aériennes sont au service de notre économie nationale et qu'elles représentent un service public (FF 1950, II, 167).

Une attitude toute semblable s'impose à l'égard des chemins de fer. Nous sommes convaincus de la nécessité d'accorder au moyen de transport qui reste le plus important de notre pays la même attention que celle dont bénéficient aujourd'hui, à juste titre, la route et la navigation aérienne. Cela vaut tout au moins pour les chemins de fer les plus importants pour le trafic général. De toutes façons et comme le montrent les tableaux ci-après, beaucoup d'entre eux ne sont plus des entreprises privées que de nom et en vertu de la forme légale de leur organisation; en réalité, la Confédération, les cantons et d'autres collectivités et corporations de droit public y ont des participations financières importantes et pour certains dès le début.

### Capital-actions

(En millions de francs)

Année	Confédération	%	Cantons, banques cantonales, communes	%	Particuliers	%	Total	%
1940	12,4	7,8	97,5	61,1	49,7	31,1	159,6	100
1950	33,7	20,6	92,2	56,5	37,4	22,9	163,3	100
1955	33,7	20,6	92,2	56,5	37,4	22,9	163,3	100

### Emprunts consolidés

(En millions de francs)

Année	Confédération	%	Cantons, banques cantonales, communes	%	Particuliers	%	Total	%
1940	58,3	19,3	189,6	62,6	54,7	18,1	302,6	100
1950	60,2	31,9	112,6	59,5	16,3	8,6	189,1	100
1955	111,6	55,8	70,0	35,0	18,5	9,2	200,1	100

Pendant les années de guerre et d'après-guerre, nombre de ces chemins de fer n'ont pas procédé à temps au renouvellement de leurs installations et véhicules, en raison de leur situation financière fort précaire. Il leur fallut renoncer à certains perfectionnements techniques pourtant hautement souhaitables. Encore que les lois de 1939 et 1949 sur l'aide aux chemins de fer privés aient rendu de grands services, il reste beaucoup à faire pour ne pas retarder davantage l'amélioration des services de transports publics, pour mettre les chemins de fer en mesure de lutter contre la concurrence des transports routiers et pour empêcher que, faute de revenus suffisants, ils n'en soient réduits à compter sans cesse sur les subsides de la Confédération et des cantons.

Quand des chemins de fer indispensables au trafic général ne seront plus en mesure de couvrir leurs charges d'exploitation, y compris les amortissements nécessaires pour conserver la substance des entreprises, il y aura cependant lieu, comme jusqu'ici, d'assurer le maintien de l'exploitation par une action conjuguée de la Confédération et des cantons intéressés. Il faudra le faire aussi longtemps au moins que d'autres mesures n'auront pas été prises en vue de rapprocher les conditions de concurrence entre le rail et la route et qu'elles n'auront pas produit leurs effets. Pour les chemins de fer moins importants, et notamment ceux dont le maintien exigerait à la longue des fonds publics trop considérables, il faudra envisager sérieusement leur transformation en services de transports routiers si de tels services semblent devoir être plus économiques; il conviendra d'encourager cette transformation par des dispositions légales, tout en tenant dûment compte des besoins du trafic futur.

Aussi les principes de la législation provisoire adoptée jusqu'ici en matière d'aide aux chemins de fer devraient-ils être inscrits dans la nouvelle loi.

Pour des raisons relevant de la finance ou de l'économie d'entreprise, certains chemins de fer se disposent à adopter l'exploitation mixte, c'est-à-dire à assurer le trafic, suivant les besoins de l'entreprise, par des véhicules routiers, sans abandonner complètement l'exploitation ferroviaire. Nous pensons que, si elle se révèle rentable, cette forme d'exploitation se répandra encore. Dans la mesure où l'intérêt public rend souhaitable l'application d'un droit uniforme, il conviendrait de déclarer applicable à ces services mixtes certaines dispositions du droit ferroviaire.

La sauvegarde des droits découlant, pour les corporations publiques, des conventions conclues jusqu'ici en matière d'aide aux chemins de fer privés ou de mesures ultérieures du même genre implique la nécessité de surveiller le régime comptable de ces entreprises. Etant donné qu'en 1883 déjà il a fallu édicter des prescriptions légales sur la comptabilité des chemins de fer en raison de l'intérêt de l'Etat à ces entreprises, il est tout à fait indiqué que les principes sur lesquels se fonde la loi de 1896 valable en cette

matière soient repris dans la nouvelle loi; en corrélation avec ces principes et avec l'article 19 de la loi de 1944 sur les chemins de fer fédéraux, il est indiqué aussi d'insérer dans la loi une disposition réglant uniformément le droit de rachat de la Confédération et la façon de calculer l'indemnité, eu égard aux dispositions très disparates des concessions.

Les institutions de prévoyance des compagnies de chemins de fer ont été soumises à la surveillance de l'Etat par la loi de 1889 sur les caisses de secours. Aujourd'hui comme hier, la gestion de ces institutions, et tout particulièrement celle des caisses de pensions, suppose l'application des principes de la technique des assurances. Il est donc opportun d'inclure dans la loi sur les chemins de fer les principales dispositions de la loi de 1889.

Une des caractéristiques de la législation suisse sur les chemins de fer a toujours été qu'un certain nombre de lois ou de dispositions particulières se sont appliquées aussi aux services de navigation concédés par la Confédération; tel est le cas de la loi et du règlement des transports, de la loi sur la constitution de gages et la liquidation forcée, de la loi sur les caisses de secours, de la législation sur l'aide aux chemins de fer et de la loi concernant les émoluments à payer pour les concessions. Une partie de ces lois devant être abrogées parce que les dispositions essentielles en sont incorporées dans le présent projet, l'article 85 énonce dans quelle mesure les dispositions dudit projet sont applicables par analogie à d'autres entreprises de transport au bénéfice d'une concession fédérale, en particulier aux entreprises de navigation.

Nous nous sommes efforcés de conserver les dispositions qui, tout en étant dispersées dans différents textes légaux, se sont révélées utiles; nous les avons regroupées et amalgamées avec des dispositions nouvelles, après avoir renoncé à celles qui ne sont pas indispensables.

### 3. Les travaux de revision

*a.* Nous avons chargé la commission d'experts instituée en 1936 pour préparer la loi sur l'aide aux chemins de fer privés d'élaborer en même temps un projet de revision des lois de 1872 et 1899 sur les chemins de fer. Cette commission, présidée par M. R. Herold, directeur du III<sup>e</sup> arrondissement des chemins de fer fédéraux à Zurich, et, après son décès, par le professeur Volmar, de Berne, comprenait en outre les directeurs Kesselring, de Saint-Gall, et Remy, de Fribourg, ainsi que le professeur Marbach, de Berne. Elle termina ses travaux, avec l'aide des différents services du département des postes et des chemins de fer, le 1<sup>er</sup> février 1940, en déposant le projet d'une loi qui servit de base à tous les travaux de revision ultérieurs. Ce projet était déjà conçu comme une loi-cadre limitée aux principes fondamentaux et destinée à remplacer les lois de 1872 et de 1899 sur les chemins de fer, ainsi que la loi de 1895 sur le droit de vote des action-

naires. La commission engloba le droit des transports dans son projet pour adapter la loi de 1893 sur les transports aux nouvelles conventions de 1933 concernant les transports internationaux par chemins de fer des voyageurs et des bagages d'une part, des marchandises d'autre part, conventions qui venaient d'entrer en vigueur en 1938. Au demeurant, la commission jugea bon de s'en tenir à ce programme de revision et de laisser à des efforts futurs le soin de l'élargir. Les dispositions du projet tendaient à ne contrarier en aucune façon des travaux de revision ultérieurs. La commission se rendit compte des conséquences qu'entraîna pour les chemins de fer la perte de leur ancien monopole et reconnut la nécessité de soulager ces entreprises de toute une série de charges comme aussi celle de considérer à nouveau leurs rapports avec l'Etat. Aussi conseilla-t-elle de ne pas maintenir l'ancienne pratique, si libérale, en matière de concessions; à son avis, il fallait tenir le réseau ferré suisse pour achevé et même se demander si l'on n'était pas allé trop loin, ici ou là, dans la construction de chemins de fer. Au demeurant, la commission préconisa de transférer au Conseil fédéral la compétence en matière de concessions.

b. La guerre de 1939 à 1945 et des projets plus urgents dans le domaine des transports retardèrent les travaux de revision.

Entre 1936 et 1938, il fallut préparer le statut des transports automobiles, puis l'appliquer après sa mise en vigueur en août 1940; la loi sur l'aide aux chemins de fer privés, édictée en 1939, entra en vigueur à la fin de la même année. En 1940, nous avons eu à décider des mesures extraordinaires en faveur des entreprises de chemins de fer et de navigation obérées (aide de guerre). En 1941, nous vous avons soumis le projet visant à compléter la constitution par un article 23<sup>ter</sup> pour la coordination des moyens de transport. En 1943, nous vous avons adressé le message complémentaire relatif au projet de loi sur les chemins de fer fédéraux qui vous avait été soumis en 1936.

Dès 1945, la revision de la législation ferroviaire reçut une nouvelle impulsion par l'élaboration d'un projet de nouvelle loi sur les transports par chemins de fer et par bateaux (FF 1946, II, 853), matière qu'en raison de ses rapports avec le droit international des transports nous avions sortie du projet de la commission d'experts afin de la régler préalablement. Après cela, nous avons édicté en 1949 le règlement de transport. En 1948, nous vous avons soumis un projet de revision partielle de la loi sur la durée du travail (FF 1948, I, 211). En 1949, parurent le projet de loi complétant celle de 1939 sur l'aide aux chemins de fer privés (FF 1949, I, 213), le projet d'une loi sur les trolleybus (FF 1949, II, 103), le projet d'arrêté fédéral relatif à la revision du statut des transports automobiles (FF 1949, II, 211), ainsi que le projet concernant les principes généraux pour l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer (FF 1949, II, 198);

en 1950, nous vous avons adressé un nouveau message concernant ce dernier objet (FF 1950, II, 635).

c. Après avoir élaboré différents projets internes, le département des postes et des chemins de fer a autorisé l'office des transports à requérir l'avis des intéressés sur son avant-projet de mai 1950. Outre les services compétents de l'administration et le Tribunal fédéral, les organes des chemins de fer fédéraux, de la direction des postes, télégraphes et téléphones, de l'union d'entreprises suisses de transport, de l'association des entreprises suisses de navigation, des associations intéressées à la circulation routière, de la fédération suisse des cheminots et de divers autres groupements économiques et techniques eurent aussi l'occasion de se prononcer. Le projet fut également soumis aux autorités cantonales, à la conférence des directeurs des travaux publics, à la commission intercantonale de la circulation automobile (maintenant, de la circulation routière), à la conférence des directeurs des affaires sanitaires; enfin, nos commissions pour les questions de rachat et pour la coordination des transports furent également consultées, cette dernière commission comprenant aussi des experts désignés par les associations faitières de l'économie nationale.

Le regroupement, l'examen et la prise en considération des appréciations fournies, avec quelque 600 propositions d'amendements, donnèrent lieu à l'élaboration, fin 1953, d'un nouvel avant-projet, qui fut discuté au début de 1954 avec les entreprises de transports publics, lesquelles présentèrent de nouvelles propositions d'adjonctions ou de modifications. En juillet 1954, un avant-projet mis au point par le département des postes et des chemins de fer fut soumis aux autres départements; après prise en considération de nouvelles propositions, le projet fut encore une fois mis au point.

d. Dans l'entre-temps, les messages suivants furent encore élaborés: 1951 le message concernant l'aide temporaire de la Confédération aux entreprises privées de chemin de fer et de navigation en vue de maintenir leur exploitation (FF 1951, I, 897); les messages concernant l'aide en faveur de chemins de fer endommagés par les avalanches et par les crues (FF 1951, III, 282 et 883);

1953 le message concernant une aide financière au canton des Grisons et au chemin de fer rhétique (FF 1953, III, 385);

1954 le message concernant la continuation, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les chemins de fer, de l'aide accordée en vertu de l'arrêté fédéral du 3 octobre 1951 (FF 1954, I, 997).

#### IV. Caractères essentiels du projet

A quelques exceptions près, le projet règle l'ensemble des rapports entre l'Etat et les entreprises de chemins de fer, sous réserve de la loi du

23 juin 1944 sur les chemins de fer fédéraux (RS 7, 197), et des autres lois applicables aux entreprises en question.

Vu la situation modifiée des chemins de fer dans le système actuel des transports, les dispositions surannées de l'ancien droit ferroviaire ont été abandonnées, de même que celles qui ne sont plus indispensables alors qu'il s'agit de s'en tenir aux principes essentiels.

Nous avons conservé les anciennes dispositions de droit qui se sont révélées utiles et qui font partie intégrante, avec un système de concession et de surveillance, de la législation ferroviaire de tous les pays de l'Europe continentale; nous avons renoncé, en revanche, aux prescriptions par trop détaillées que leur nature et leur importance permettent fort bien de régler dans les ordonnances et dans les concessions. Les prescriptions conservées, mais adaptées aux conditions actuelles, sont notamment celles qui, dans le premier chapitre, règlent le classement des chemins de fer, le for et le droit d'expropriation; aux chapitres II et III, il s'agit des principes de l'octroi et du renouvellement de la concession, des droits et obligations qui en découlent, des droits de surveillance de la Confédération et du règlement de la compétence. Le chapitre IV contient les prescriptions sur la construction et l'exploitation, alors que le chapitre VI énonce les principes de la législation valable jusqu'ici en matière d'aide aux chemins de fer. Les chapitres VII et IX sont destinés à remplacer, l'un, la loi de 1896 sur la comptabilité des chemins de fer, l'autre celle de 1889 sur les caisses de secours.

En revanche, il fallait prévoir des dispositions nouvelles, conformes aux buts de la revision (art. 5, 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al., 7 19, 23 à 30, 39, 42, 2<sup>e</sup> al., 44, 45, 46, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> al., 47, 57, 59, 62, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al., 63, 64, 65 à 69, 75, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al., 76, 78, 79, 84, 85, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.). Nous reviendrons sur ces dispositions.

En rédigeant le projet, nous nous sommes efforcés d'adopter les termes et les expressions utilisés dans la législation récente sur les chemins de fer ou dans d'autres textes légaux tels que la loi sur la navigation aérienne, termes et expressions qui ont donc été approuvés par vous.

Par certaines dispositions du présent projet, nous croyons avoir donné suite, dans la mesure du possible, aux postulats suivants des chambres, tout en restant dans les limites de l'article 26 de la constitution et du régime actuel des finances fédérales et en réservant les projets ultérieurs:

Conseil national, 15 juin 1949, Conseil des Etats, 25 octobre 1949: Maintien de l'exploitation des entreprises privées de chemins de fer et de navigation.

Conseil national, 13 septembre 1950: Subventions convenables aux entreprises de transports publics, si elles ne peuvent faire face d'elles-mêmes aux tâches qui leur incombent.

Nous espérons avoir réussi à grouper en une seule loi les dispositions essentielles qui règlent les rapports entre les chemins de fer et l'État et à éliminer les dispositions qui sont surannées et celles qui sont superflues dans un texte de base, ce qui permettra d'abroger la loi de 1872 et 15 autres actes législatifs relatifs aux entreprises de chemins de fer et de navigation.

## V. Les dispositions de la loi

### Titre et préambule

Nous avons choisi, en lieu et place de «loi fédérale concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse», le titre lapidaire de «loi sur les chemins de fer», cela d'autant que les chapitres II, III, VI, VIII et IX contiennent des dispositions qui dépassent le cadre de l'établissement et de l'exploitation au sens restreint.

L'ancienne loi, édictée avant la constitution de 1874, ne se référait à aucune base constitutionnelle. Néanmoins, le projet de nouvelle charte nationale prévoyait déjà que la législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer devait être du domaine de la Confédération, comme le dispose aujourd'hui l'article 26 de la constitution. L'article 23 forme la base de la législation fédérale en matière d'expropriation, reconnue applicable aux chemins de fer (art. 3 du présent projet de loi). L'article 64 de la constitution est la base sur laquelle se fondent les dérogations au code des obligations qui sont prévues aux articles 59 et 62 à 64 de notre projet; l'article 34, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution est le fondement sur lequel reposent les dispositions du chapitre IX (caisses de secours du personnel) destinées à remplacer la loi du 28 juin 1889, qui avait été édictée en vertu du même article 34, encore que son champ d'application se limitât aux entreprises de chemins de fer et de navigation. Sur l'article 36 de la constitution reposent les articles 20, 33, 35, 43, 82, 85, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, dans la mesure où ils règlent les rapports entre les chemins de fer et l'administration des postes, télégraphes et téléphones ainsi que l'application du droit ferroviaire aux entreprises de transport bénéficiant d'une concession accordée en vertu de la régalie des postes (entreprises de navigation, téléphériques, télésièges et ascenseurs). L'article 24<sup>ter</sup> de la constitution permet, en liaison avec l'article 23, de déclarer l'article 3 du présent projet (droit d'expropriation) applicable aux entreprises de navigation concédées par la Confédération et, partant, d'abroger l'arrêté fédéral du 21 juin 1907 appliquant aux entreprises de navigation concédées la législation fédérale en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, arrêté pris encore sous le régime de l'ancienne loi de 1850 sur cette matière.

## CHAPITRE PREMIER

**Dispositions générales****Champ d'application**

*Article premier: a.* La loi de 1872 ne contenait pas de définition du chemin de fer. Cette lacune n'a pas eu d'effet fâcheux dans la pratique. Le Conseil fédéral n'eut pas de peine à trancher les cas douteux d'entente avec les autorités cantonales, ces cas, d'ailleurs fort rares, ne s'étant produits que lorsqu'il s'agissait de qualifier des embranchements industriels d'une certaine longueur se raccordant aux chemins de fer en pleine voie. Dans son avant-projet de 1940, la commission d'experts n'en jugea pas moins souhaitable de proposer la définition légale suivante: «Par chemin de fer, ... on entend les entreprises de transports publics qui acheminent des voyageurs ou des marchandises au moyen de véhicules se déplaçant sur rails par l'effet d'une force motrice ou de leur propre poids.» L'opinion dominante a toujours été que la législation ferroviaire ne devait s'appliquer qu'aux chemins de fer servant au trafic public, c'est-à-dire à ceux qui, en vertu de leur destination, peuvent être utilisés par chacun pour le transport de personnes ou de choses.

Sur les 53 funiculaires, 7 seulement sont encore mus par leur propre poids d'eau, tous les autres étant exploités à l'électricité. Les véhicules de chemins de fer servant au trafic public ne doivent, en revanche, pas nécessairement se déplacer *sur* des rails; ils peuvent fort bien, encore que jusqu'ici le cas ne soit pas apparu techniquement en Suisse, se déplacer sous des rails grâce à une suspension (chemins de fer suspendus). Nous estimons que la délimitation faite à l'article premier est suffisamment explicite et que le fait de laisser au Conseil fédéral le soin de décider est amplement justifié par sa longue expérience dans ce domaine.

*b.* Le 3<sup>e</sup> alinéa réserve d'abord la loi sur les chemins de fer fédéraux, qui prévoit, à l'article 4, que la législation fédérale en matière de chemins de fer est applicable aux chemins de fer fédéraux. Le Conseil fédéral peut toutefois autoriser des exceptions, en tant qu'elles portent uniquement sur les rapports internes entre la Confédération et les chemins de fer fédéraux.

Après la loi de 1872 sur les chemins de fer, d'autres lois relatives à cette matière ont été édictées. Il y a, de plus, une quantité de lois qui ne s'appliquent pas seulement aux chemins de fer; les particularités de la construction et de l'exploitation de ces entreprises obligèrent cependant le législateur à régler spécialement l'application de ces lois et de leurs prescriptions d'exécution aux chemins de fer, parce que ceux-ci doivent collaborer à l'application, ou que des restrictions leur sont imposées dans leur activité ou encore qu'ils sont soumis d'une autre façon à ces actes législatifs.

Parmi les autres lois sur les chemins de fer, citons :

- la loi du 19 décembre 1874 concernant les questions de droit relatives aux voies de raccordement entre le réseau des chemins de fer suisses et des établissements industriels (RS 7, 23);
- la loi du 18 février 1878 concernant la police des chemins de fer (RS 7, 27);
- la loi du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes (RS 2, 800);
- la loi du 25 septembre 1917 concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemins de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises (RS 7, 253);
- la loi du 6 mars 1920/17 juin 1948 concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications (RS 8, 154/RO 1948, 957);
- la loi du 11 mars 1948 sur les transports par chemins de fer et par bateaux, ainsi que le règlement de transport y relatif du 24 juin 1949 (RO 1949, 569 et 585);
- l'arrêté fédéral du 27 octobre 1949 concernant la fixation de principes généraux pour l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer (RO 1949, 1611);
- l'arrêté fédéral du 14 décembre 1950 approuvant l'arrêté du Conseil fédéral du 16 août 1950 qui concerne l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer (RO 1950, 1546).

Parmi les textes légaux applicables d'une façon particulière aux chemins de fer, mentionnons :

- la loi du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (RS 4, 798);
- la loi des 13 juin 1911/18 juin 1915 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (RS 8, 283 et 320);
- la loi du 18 juin 1914 sur le travail dans les fabriques (RS 8, 3);
- la loi du 24 juin 1938 sur l'âge minimum des travailleurs (RS 8, 218);
- la loi des 12 avril 1907/1<sup>er</sup> avril 1949 (avec modifications et adjonctions) sur l'organisation militaire de la Confédération suisse (RS 5, 3/RO 1949, 1595);
- l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 17 juin 1947 sur l'organisation de l'armée (RS 5, 195);
- l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 30 mars 1949 concernant l'administration de l'armée suisse (RO 1949, 1185);

- la loi du 2 juillet 1886/18 février 1921 concernant les mesures à prendre contre les épidémies offrant un danger général (RS 4, 359);
- la loi du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels (RS 4, 475);
- la loi du 13 juin 1917 sur les mesures à prendre pour combattre les épizooties (RS 9, 257);
- la loi du 1<sup>er</sup> octobre 1925 sur les douanes (RS 6, 469);
- la loi du 4 octobre 1917 sur les droits de timbre (RS 6, 103).

Sauf disposition contraire de la future loi, sont réservées tant les lois relatives aux chemins de fer que les dispositions des autres lois qui se rapportent à cette matière ou aux transports; nous y reviendrons en commentant les différents articles de ce projet.

Il n'y a pas lieu de réserver expressément les dispositions contraires des accords internationaux.

*Article 2:* Cette disposition correspond en principe à celle de l'article premier de la loi de 1899 sur les chemins de fer secondaires. Les entreprises concessionnaires de chemins de fer avaient recommandé de renoncer à la distinction entre lignes principales et lignes secondaires, l'écartement ne constituant plus un critère. Elles faisaient valoir que cette distinction méconnaît l'importance des chemins de fer à voie étroite pour le trafic. Cette allégation est erronée, tant il est vrai que même des lignes à voie normale peuvent avoir le caractère de chemin de fer secondaire. Le classement a toujours une certaine importance eu égard aux dispositions des articles 5, 2<sup>e</sup> alinéa, 15, 2<sup>e</sup> alinéa, 32, 2<sup>e</sup> alinéa, 36, 3<sup>e</sup> alinéa, et 82 du projet. Les chemins de fer secondaires, précisément, bénéficieront des mesures prévues notamment aux articles 7, 15, 2<sup>e</sup> alinéa, 34, 2<sup>e</sup> alinéa, et 47 à 50. Au reste, depuis 1900, tous les chemins de fer à crémaillère, funiculaires, chemins de fer routiers et tramways ont, sans opposition, été déclarés chemins de fer secondaires par le Conseil fédéral, de même que toutes les lignes à voie étroite depuis 1905. La distinction entre chemins de fer principaux et secondaires a d'ailleurs été reprise dans d'autres textes légaux en vigueur, où elle conserve son importance à l'égard des lignes secondaires; tel est le cas de l'arrêté du Conseil fédéral du 16 août 1950 concernant l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer (RO 1950, 1548 s.), arrêté que vous avez approuvé.

En revanche, il faudrait laisser au Conseil fédéral le soin de trancher — après avoir consulté l'entreprise, les cantons touchés et les entreprises de transports publics raccordées — les cas fort rares où il est procédé à un reclassement contraire à la concession. C'est en 1918, pour la dernière fois, qu'une ligne à voie normale, celle d'Interlaken à Bönigen, a été déclarée chemin de fer secondaire par arrêté fédéral du 24 juin (*Recueil des chemins de fer* 34, 106).

*Article 3:* Cette disposition correspond à l'article 12 de la loi de 1872 et confère aux chemins de fer, pour la construction et l'exploitation, le droit d'expropriation en vertu de la loi du 20 juin 1930 (RS 4, 1173).

*Article 4:* Cette disposition est reprise de l'article 8 de la loi de 1872. Elle se justifie encore du fait qu'elle vise à faciliter l'introduction d'une action judiciaire dans les cas où plusieurs cantons sont touchés par un chemin de fer. En revanche, il existe aujourd'hui, en vertu de lois fédérales et cantonales édictées après 1872, des tribunaux spéciaux, des tribunaux de prud'hommes, des tribunaux d'assurance, le tribunal du lieu de l'accident; il s'y ajoute le Tribunal fédéral comme juridiction unique dans la procédure de droit administratif (art. 38, 2<sup>e</sup> al., 46, 4<sup>e</sup> al., 61, 3<sup>e</sup> al., et 69 du projet de loi) et comme tribunal exclusivement compétent selon les articles 11, 2<sup>e</sup> alinéa, 15 à 21, 29, 34, 43, 44, 48, 54, 55, 66 à 69, 74 à 76 de la loi concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemins de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises, ainsi que selon l'article 1185 du code des obligations dans la teneur de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1949 modifiant les dispositions dudit code sur la communauté des créanciers dans les emprunts par obligations; il y a enfin la compétence des commissions d'estimation et de leurs présidents, ainsi que celle du juge dans la procédure d'expropriation.

## CHAPITRE II

### Concession

*Article 5:* La loi de 1872 prescrit que la construction et l'exploitation d'un chemin de fer dépendent de l'octroi d'une concession fédérale. Eu égard à la modification intervenue depuis lors dans le domaine des transports, il faut s'attendre que l'exploitation d'autres chemins de fer ou tronçons sera abandonnée et remplacée par la mise en service de nouveaux moyens de transport.

Aussi les demandes de concession pour de nouveaux chemins de fer ou des tronçons de lignes sont-elles devenues rares. L'importance des frais de construction, qu'il n'est quasiment plus possible de couvrir aujourd'hui sans apport de fonds publics, le fait aussi que nombre de chemins de fer ne sont plus en mesure de maintenir leur exploitation sans l'aide des pouvoirs publics incitent à la prudence. En règle générale, il ne s'agira plus guère que de modifier ou de renouveler des concessions. Sans parler de la condition traditionnelle qui veut que la construction d'une ligne ne lèse aucun intérêt militaire, nous croyons utile d'examiner avant d'accorder une concession, si le trafic ne serait pas assuré plus utilement et plus économiquement par un autre moyen de transport.

Ces dernières années, les chambres mêmes se sont plaintes d'avoir à s'occuper d'affaires de concessions ferroviaires relativement peu importantes. C'est là la seule compétence qui leur reste dans ce domaine. Les concessions fondées sur la régle des postes sont octroyées, modifiées ou renouvelées par le Conseil fédéral, lequel a délégué cette compétence au département des postes et des chemins de fer; il en est ainsi pour les services de navigation ou d'automobiles, pour les téléphériques et les télésièges, etc. En ce qui concerne les entreprises de trolleybus et de navigation aérienne, le département des postes et des chemins de fer exerce cette compétence de par la loi même; ce qui satisfait au vœu de voir décharger le Conseil fédéral des affaires de ce genre.

Le projet élaboré en 1940 par la commission d'experts proposait donc de transférer au Conseil fédéral la compétence en matière de concessions ferroviaires. Etant donnée l'importance des chemins de fer qui assurent le trafic public dans notre pays, il nous répugne cependant de nous écarter à cet égard de la loi de 1872. Nous serons continuellement dans le cas de vous soumettre des rapports et des projets relatifs aux chemins de fer et au problème des transports dans notre pays. Aussi conviendrait-il que l'Assemblée fédérale continuât à se prononcer sur l'octroi et le renouvellement des concessions ferroviaires.

En revanche, nous aimerions mentionner expressément dans la loi la compétence, accordée aujourd'hui déjà au Conseil fédéral, soit par les concessions, soit par un arrêté de l'Assemblée fédérale valable pour une législature, de prolonger les délais fixés par les concessions et d'autoriser les chemins de fer secondaires servant exclusivement ou principalement au transport des voyageurs dans l'intérieur d'une localité à étendre leur réseau, à modifier le tracé de leurs lignes, à restreindre ou à supprimer l'exploitation de certains tronçons. De même, le Conseil fédéral devrait avoir le droit, après avoir consulté les autorités cantonales, de modifier et de compléter les dispositions des concessions relatives au siège de l'entreprise, à la construction et à l'exploitation, à l'étendue de l'obligation de transporter, aux taxes et aux classes de voitures, en vue de tenir compte de circonstances nouvelles. Il s'agit là de modifications et d'adjonctions de peu d'importance que, dans les circonstances actuelles, les entreprises de chemins de fer sollicitent fréquemment du Conseil fédéral. Dans certains cas, nous avons fait droit à ces demandes, afin de permettre aux entreprises d'opérer les adaptations voulues dans l'intérêt de la rationalisation de leur service; nous vous avons alors renseignés dans nos rapports de gestion et nous continuerons naturellement à le faire.

La loi de 1872 prescrivait déjà que la concession fixât des délais à l'expiration desquels elle devait s'éteindre si les délais n'étaient pas observés. Désirant laisser s'éteindre de par la loi la concession en cas de renonciation du titulaire ainsi qu'au cas prévu par l'article 34 de la loi sur la constitution

de gages et la liquidation forcée, nous avons complété cette disposition dans ce sens.

Jusqu'ici une disposition correspondant à notre *article 6* faisait défaut dans la loi et dans les concessions, parce que l'on considérait le droit de construire et d'exploiter une ligne comme étant conféré par la concession et que l'on estimait comme allant de soi le devoir du concessionnaire d'exploiter cette ligne, selon les prescriptions en vigueur. L'expérience a montré qu'il y a eu et qu'il y a encore des interruptions d'exploitation qui n'ont pas été ordonnées pour des raisons de sécurité par l'autorité de surveillance. Elles peuvent, le cas échéant, durer pendant des années sans qu'il soit procédé à une liquidation forcée. Cette situation fâcheuse à tous égards empêche aussi de substituer en temps utile un autre moyen de transport à l'installation ferroviaire détériorée. En outre, elle peut provoquer une insécurité juridique non seulement à l'égard de l'autorité et d'autres entreprises ferroviaires, mais aussi à l'égard de tiers, tels que les propriétaires d'autres installations et ceux de terrains adjacents au domaine du chemin de fer. Certes, cet état de choses constitue la violation d'une obligation imposée par la concession, encore que non codifiée expressément jusqu'ici. Le seul remède eût été la procédure de rappel prévue à l'article 28 de la loi de 1872, procédure fort compliquée qu'en de tels cas le Conseil fédéral n'a pu se résoudre à engager. Aussi aimerions-nous pouvoir intervenir avec les moyens que nous fournit l'*article 7* du projet. L'article 13 de la loi de 1939 sur l'aide aux chemins de fer privés prévoyait déjà la possibilité d'alléger les obligations imposées par la loi et la concession.

L'*article 8* correspond à l'article 10 de la loi de 1872 et à la pratique actuelle. Il y est précisé que le détenteur de la concession n'a pas la latitude de transférer lui-même de plein droit les obligations qui lui ont été imposées et les droits qui lui ont été accordés par la loi et la concession, et de ne faire approuver qu'après coup ce transfert. L'imprécision de la loi de 1872 à cet égard a donné lieu à des différences d'interprétation, et l'autorité de surveillance a parfois été placée devant des faits accomplis.

### CHAPITRE III

#### Surveillance

Aujourd'hui comme hier, l'intérêt que la construction et l'exploitation des chemins de fer revêtent pour la collectivité justifie la surveillance exercée par la Confédération sur ces entreprises.

En revanche, il est souhaitable que le Conseil fédéral puisse restreindre cette surveillance pour des raisons d'administration rationnelle dans tous les cas où il lui apparaîtra opportun de le faire. La délégation des pouvoirs de surveillance au département des postes et des chemins de fer est déjà

voulue par la législation sur l'organisation de l'administration fédérale (RS 1, 243, 269); elle a d'ailleurs été réglée dans le même sens à l'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (RO 1950, 491).

Les articles 10 et 12 sont empruntés à la loi du 28 juin 1895 concernant le droit de vote des actionnaires des compagnies de chemins de fer et la participation de l'Etat à l'administration de ces dernières (RS 7, 219). Ce sont les seules dispositions de cette loi qui aient encore une signification pratique pour la protection des intérêts publics dans les circonstances actuelles et en particulier depuis la promulgation du nouveau code des obligations; leur maintien s'imposait par conséquent. La désignation, par les administrations étrangères qui exploitent un chemin de fer en Suisse, d'un représentant permanent domicilié dans notre pays facilite les relations entre les autorités fédérales ou cantonales et ces administrations dans toutes les affaires qui les concernent et singulièrement là où ces chemins de fer sont soumis, en vertu de conventions internationales, à la surveillance de la Confédération en matière ferroviaire. Le fait que les collectivités publiques ont mis des fonds importants dans des entreprises de chemins de fer en vertu de la législation concernant l'aide à ces entreprises a pour conséquence que la représentation de la Confédération, des cantons et des autres corporations publiques dans leur administration a pris une signification différente, mais non moindre; elle la conservera, vu les articles 47 et 49 du projet. La loi sur le droit de vote des actionnaires des compagnies ferroviaires a prévu une telle représentation à seule fin de défendre ces entreprises contre l'influence des représentants de bailleurs de fonds étrangers. Au reste, la loi, qui ne s'applique qu'aux chemins de fer ayant une longueur exploitée de 100 kilomètres au moins, est dépassée pour celles de ces dispositions qui n'ont pas été incorporées dans les concessions ou dans d'autres lois.

Les articles 13 et 14 correspondent respectivement aux articles 7 et 26 de la loi de 1872. Les raisons qui militent en faveur de leur maintien sont les mêmes que pour l'article 12 du projet, qui concerne la représentation des collectivités publiques au sein de l'administration des compagnies de chemins de fer. Ils permettent aujourd'hui, comme l'article 60 du présent projet, la surveillance des obligations particulières assumées par les entreprises de chemins de fer dans les conventions conclues avec la Confédération et les cantons au sujet de l'aide qui leur est accordée.

#### CHAPITRE IV

#### **Construction et exploitation**

Les articles 15 à 18, 31, 32, 34 et 36 remplacent, tout en se bornant à énoncer des principes, les articles 14, 16 à 18, 21 et 29 à 34 de la loi de

1872 et les articles 3, 5, 7 et 8 de la loi de 1899 sur les chemins de fer secondaires.

*Article 16:* Doivent être soumis les plans principaux, établis et présentés sous une forme qui permette à l'autorité de surveillance de les apprécier sur la base des principes exposés à l'article 15. Il s'agit d'appliquer les données fournies par le progrès technique et les règles propres à assurer la sécurité de l'exploitation, compte tenu des prescriptions sur l'unité technique dans la mesure où le permettent les différents genres de chemins de fer et systèmes d'alimentation en énergie connus en Suisse. Il importe spécialement d'uniformiser différents éléments techniques, notamment les véhicules et leur équipement, eu égard aux jonctions et relations internationales qui se resserrent continuellement. Quant aux détails, ils devront être réglés par les ordonnances (actuellement, celles du 23 décembre 1932 sur les projets de construction de chemins de fer [RS 7, 31]; du 12 novembre 1929 concernant le profil d'espace libre et le gabarit des véhicules des chemins de fer suisses à voie normale [RS 7, 43]; du 24 avril 1929 relative à l'introduction du frein continu pour train de marchandises sur les réseaux des chemins de fer fédéraux et des chemins de fer privés à voie normale [RS 7, 42]; du 16 décembre 1938 sur l'unité technique des chemins de fer [RS 7, 50]). Ces plans comprennent également ceux pour les routes, chemins et places qui permettent d'accéder aux gares, ainsi que ceux pour les croisements entre la voie ferrée et d'autres installations.

Aujourd'hui comme hier, la procédure d'approbation des plans revêt une importance particulière. Elle doit garantir une large audience des intérêts publics touchés par les projets de construction des chemins de fer. Il faut que les autorités des cantons dont le chemin de fer emprunte le territoire et, par leur intermédiaire, celles des différentes communes intéressées puissent continuer à prendre connaissance des projets pour pouvoir se prononcer. Nous avons tenu à préciser, ce que ne faisait pas l'ancienne loi, qu'il convenait de tenir compte, lors de l'approbation des plans, des propositions faites par les cantons en vertu de leur législation concernant notamment la police des constructions, du feu et de l'hygiène publique, cela dans la mesure où ces propositions sont compatibles avec la législation fédérale relative en particulier aux chemins de fer ainsi qu'avec les exigences de la construction et de l'exploitation ferroviaires.

Point n'est besoin d'une prescription formelle pour obliger l'autorité de surveillance à consulter certains services fédéraux tels que l'administration des postes, télégraphes et téléphones, celle des douanes, l'administration militaire, qui peuvent être directement intéressés au projet, tant il est vrai que ladite autorité est tenue de les faire participer d'office à la procédure.

Par rapport aux dispositions de l'ancienne loi, l'article 16 a été complété en ce sens que doivent également être soumis à l'autorité de surveil-

lance les projets de construction de tiers pouvant affecter le domaine, l'exploitation ou la sécurité du chemin de fer ou encore le développement futur des installations ferroviaires. Cette adjonction s'est révélée nécessaire eu égard aux expériences faites et aux dispositions de l'article 19 du présent projet. L'article 43 de la loi sur la navigation aérienne prescrit les mêmes règles pour les constructions faites par des tiers à proximité des aérodromes, des installations du service de sécurité et des routes aériennes.

L'article 14 de la loi de 1872 a emprunté au droit cantonal l'idée de l'approbation des plans en la définissant comme le faisaient les autres lois ferroviaires de l'époque. N'ayant pas été précisée, sa portée juridique a parfois donné lieu à des controverses. La question — éclaircie depuis longtemps par la législation étrangère — devrait être réglée chez nous par une disposition (4<sup>e</sup> al.) prévoyant que, sous réserve de la législation fédérale sur l'expropriation, l'approbation des plans devenue définitive vaut décision au sujet des oppositions présentées à l'encontre des projets. Cela signifie qu'en dépit des inconvénients découlant pour les tiers d'un projet de construction approuvé, il ne saurait y être mis obstacle, mais que la procédure d'expropriation doit constater que les droits des tiers ont été lésés, ce dont il convient de les dédommager d'après les principes de la législation y relative.

*L'article 17* oblige l'entreprise de chemin de fer, comme le faisait l'ancienne loi, à prendre, lors de travaux de construction, les mesures que commande la sécurité des personnes et des choses et à supporter les frais qui en résultent. Vu les doutes suscités par l'application de l'article 16 de la loi de 1872, le 2<sup>e</sup> alinéa précise que les tiers supportent les frais des mesures de sécurité rendues nécessaires par leurs projets de construction ou autres projets.

*Article 19:* De plus en plus souvent, la sécurité des installations ferroviaires et de leur fonctionnement est mise en danger par des travaux de construction ou autres travaux exécutés par des tiers, ainsi que par l'activité industrielle de ces derniers. Il s'agit surtout de fouilles à proximité des voies ferrées et de l'exploitation de carrières. Le plus souvent, les circonstances ne permettent pas d'en limiter les fâcheux effets par l'application des dispositions du droit civil, ce qui supposerait, pour le moins, des mesures provisionnelles qu'il n'est pas toujours possible de provoquer en temps utile. On ne peut non plus se contenter de la possibilité d'engager après coup des poursuites pénales pour une mise en danger effective (art. 237 à 239 CP). Même la loi sur la police des chemins de fer ne suffit pas en l'occurrence. Aussi prévoyons-nous une solution analogue à celle qui a été adoptée aux articles 41 et 47 de la loi sur la navigation aérienne. Lorsque des tiers auront élaboré de nouveaux projets en rapport avec des constructions, il sera possible de prendre toutes mesures de prévoyance déjà dans la procédure d'approbation des plans selon l'article 16. L'article 19, combiné

avec l'article 16, doit permettre de prévenir tout effet fâcheux ou dangereux sur le chemin de fer ou son exploitation. L'article 19, 2<sup>e</sup> alinéa, règle le droit des lésés à être dédommagés de leurs frais et indemnisés pour les restrictions qu'ils devront s'imposer pour la sécurité du trafic public.

*Article 20:* L'article premier de la loi du 14 octobre 1922 réglant la correspondance télégraphique et téléphonique (RS 7, 872) soumet à la régalé de la Confédération la transmission électrique ou radioélectrique de signaux, d'images ou de sons. Suivant l'article 2 de cette loi, la régalé ne s'étend pas aux installations expéditrices et réceptrices servant à la transmission électrique de signaux, d'images ou de sons dans la mesure où elles sont nécessaires à l'exploitation des chemins de fer. La législation en vigueur soumet donc à la régalé la transmission radioélectrique par ondes hertziennes.

La vitesse accrue des trains, leur fréquence croissante et la complication des manœuvres qu'exige leur formation dans les gares obligent toujours plus les chemins de fer à augmenter la sécurité et à rationaliser leur exploitation en faisant usage d'installations et d'appareils modernes permettant de meilleures liaisons entre le personnel du train et celui de manœuvre; ces moyens peuvent être la transmission radioélectrique et la téléphonie à courants porteurs. C'est la raison pour laquelle l'article 20 donne aux entreprises de chemins de fer la faculté d'établir et d'exploiter les appareils radioélectriques et autres installations analogues nécessaires à leur service et désignés par le département des postes et des chemins de fer. La mention de cette faculté signifie que les chemins de fer ont, de par la loi, le droit d'obtenir les autorisations requises.

Etant donnée la possibilité de perturbations réciproques du fonctionnement des installations radioélectriques, il est nécessaire, afin de permettre à l'administration des postes, télégraphes et téléphones de répartir et de surveiller les fréquences et d'exercer leur contrôle, de soumettre à la procédure d'approbation (art. 16) les plans relatifs aux installations que se proposent de faire exécuter les compagnies, y compris les chemins de fer fédéraux. Les installations et appareils autorisés devront être désignés exactement. Leur rayon d'action devra être délimité. Le département des postes et des chemins de fer est déclaré compétent pour ce faire.

Le droit d'utiliser le domaine du chemin de fer pour y établir des lignes télégraphiques et téléphoniques, tel qu'il est réglé par la législation sur les installations électriques à faible et à fort courant (art. 9 et 10 de la loi du 24 juin 1902, RS 4, 798) n'est pas touché par l'article 20 du projet.

*Article 21:* Il s'agit de l'exécution de la loi du 18 février 1878 concernant l'exercice de la police des chemins de fer (RS 7, 27) par des agents de chemin de fer spécialement assermentés par les autorités cantonales. Cette loi contient, entre autres choses, des prescriptions (art. 4) relatives à la façon

de se comporter aux passages à niveau, lesquelles prescriptions ne sont plus adaptées aux besoins actuels de la circulation routière. Nous n'avons cependant pas englobé la loi sur la police des chemins de fer dans notre révision de la législation. Il convient en effet d'attendre le résultat des délibérations relatives à notre projet de loi sur la circulation routière. Cette loi énonce des règles sur la manière dont les usagers de la route et notamment les conducteurs de véhicules à moteur doivent se comporter avant et sur les passages à niveau. Lors de la révision de la loi concernant la police des chemins de fer, il faudra en ajuster les dispositions à celles de la loi sur la circulation routière.

Seuls les articles 8, 9 et 11 de la loi sur la police des chemins de fer exigent une adaptation immédiate au code pénal; nous avons prévu une telle adaptation à l'article 86, 1<sup>er</sup> alinéa.

### Croisement d'installations ferroviaires avec d'autres installations

L'article 15 de la loi de 1872 règle, entre autres choses, les rapports de droit résultant de ce qu'après la construction du chemin de fer, l'Etat ou les communes établissent des routes, chemins, conduites de toute nature qui croisent le chemin de fer. Il prévoit que le chemin de fer ne pourra pas réclamer d'indemnité pour atteinte portée à sa propriété et qu'il supportera seul tous les frais résultant des mesures imposées par le croisement: construction de nouvelles maisons de garde, augmentation du nombre des gardes et toute autre mesure prise pour protéger la voie ferrée et son exploitation. Il dispose enfin que le Conseil fédéral décidera lorsque des particuliers demandent l'établissement de conduites d'eau, de gaz, etc., devant croiser la voie; le Tribunal fédéral fixera, dans ce cas, l'indemnité à allouer éventuellement. Lors de l'adoption de cette loi, la technique des constructions routières était telle qu'on ne songeait encore visiblement qu'aux croisements à niveau. La loi ne disait pas si, d'une façon générale, les croisements de chemins de fer avec des routes et chemins publics sont admissibles.

On a parfois défendu la thèse que les collectivités publiques étaient en conséquence libres de choisir la disposition d'un croisement et le lieu de son établissement. Or, un nouveau croisement entraîne la modification de l'état d'une installation ferroviaire dont les plans avaient été approuvés par le Conseil fédéral; son établissement suppose l'adaptation de cette installation ainsi que l'adoption de mesures de sécurité, tous projets qui, en vertu de la législation fédérale sur les chemins de fer, doivent faire l'objet d'une nouvelle approbation. Dans son rapport sur la gestion en 1876 puis dans toute une série de décisions, le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de constater que les installations de croisement sont soumises à sa surveillance, bien que les cantons et les communes aient le droit d'utiliser le domaine du chemin de fer. Il a déclaré qu'il convenait en conséquence d'examiner dans chaque cas particulier si la pose d'une conduite dans les installations

ferroviaires ou l'établissement d'un croisement était nécessaire et admissible suivant les modalités prévues et exigées et s'il n'était pas possible, sans difficultés insurmontables, d'atteindre le même but d'une autre façon; dans des cas litigieux, cette pratique fut confirmée par des arrêts. Si les contestations ne furent pas plus fréquentes, on le doit au fait que les choses étaient plus simples à l'époque et que les intéressés parvenaient généralement à s'entendre.

Depuis qu'a été édictée la loi de 1872, les installations de sécurité nécessaires aux croisements n'ont cessé de se compliquer et de se perfectionner du fait de l'évolution du trafic ferroviaire (plus grande vitesse des trains et fréquence accrue).

En outre, les progrès de l'automobile sont cause que la circulation routière s'est développée d'une façon incroyable sur les routes et continue encore de s'accroître, ce qui pose sans cesse de nouveaux problèmes en matière de construction et de sécurité des routes publiques.

Pour ces deux raisons, l'importance de chaque croisement de voie par une route est beaucoup plus grande que jadis, des mesures spéciales devant être prises pour assurer la sécurité d'un trafic toujours plus rapide et plus exigeant. Même quand il s'agit de passages inférieurs ou supérieurs, une bonne visibilité sur la voie de communication, la sauvegarde d'importantes installations ferroviaires et d'autres considérations peuvent exiger que le passage soit aménagé à tel ou tel endroit et de telle ou telle façon.

S'il est vrai qu'une route publique doit pouvoir passer partout où le commandent les intérêts auxquels elle répond, il est tout aussi vrai que le chemin de fer est au moins aussi utile au trafic public que n'importe quelle route, de sorte qu'il faut tenir compte de ses particularités techniques et des besoins de son exploitation. Il serait donc inconcevable de mener à niveau une route, même publique, à travers la place de chargement d'une station de chemin de fer ou de lui faire traverser un faisceau de manœuvre.

L'importance du rôle que jouent tant les routes publiques que les chemins de fer exige que la question soit réglée de manière à tenir compte dans une mesure équitable des données relevant de la technique de la construction et de l'exploitation ferroviaires.

Aussi l'article 22 prévoit-il, selon la pratique précitée du Conseil fédéral, que l'établissement de nouveaux croisements entre le rail et la route ou la modification de croisements existants doivent être approuvés par l'autorité de surveillance, qui devra se prononcer, dans la procédure d'approbation des plans, selon l'article 16 du projet, sur le genre de ces croisements et leur aménagement technique. Au reste, les nouveaux croisements avec des routes publiques affectées à l'usage général doivent être autorisés, si, pendant et après leur établissement, des mesures et des installations de sécurité assurent sans entrave la continuité de l'exploitation ferroviaire

selon les besoins actuels et s'il est établi que leur construction ne gênera pas un aménagement projeté des installations du chemin de fer, notamment au lieu même du croisement. Quant à la notion de route publique, elle se fonde sur le droit cantonal, qui décide si une route est affectée à l'usage général, si par conséquent elle est publique.

Etant donnée l'intensité actuelle du trafic sur la voie ferrée et sur la route, il faut que les nouveaux croisements soient établis en règle générale sous forme de passages inférieurs ou supérieurs. Or ce ne sera pas toujours possible, par suite des conditions topographiques, ni d'ailleurs nécessaire dans tous les cas. Les efforts pour éviter et supprimer les passages à niveau doivent être, néanmoins, suivis et encouragés à cause des dangers notoires auxquels les usagers du rail et de la route y sont exposés. Nous reviendrons sur cette question en commentant l'article 47 du projet.

Afin de pouvoir toujours apprécier les circonstances et les besoins, l'autorité de surveillance continuera, dans la procédure d'approbation des plans, à faire appel, d'entente avec les autorités cantonales, aux experts et associations spécialisées dans la construction et la circulation routières. Si les autorités fédérales et cantonales intéressées le demandent, elle doit consulter de tels experts avant la clôture de la procédure d'approbation des plans. Elle trouvera ainsi plus facilement la bonne solution s'il y a des divergences entre les thèses de l'administration du chemin de fer et celles de l'autorité compétente pour les travaux de route. Lors des délibérations relatives à la loi du 27 mars 1953 (RO 1953, 970) complétant la loi du 22 juin 1877 sur la police des eaux, des considérations analogues ont fait décider que le Conseil fédéral ne pourrait ordonner les mesures de construction qui y sont prévues qu'après avoir consulté des spécialistes reconnus. Pour des raisons d'administration rationnelle et pour éviter la coexistence de deux autorités chargées de l'approbation des plans en matière de chemins de fer, nous ne croyons pas opportun d'instituer à cet effet, comme la suggestion en a été faite, une commission spéciale permanente appelée à trancher ces cas.

*Articles 23 à 30:* La question de la répartition des frais lors de l'établissement d'un nouveau croisement ou de la modification d'un croisement existant n'est réglée par l'article 15 de la loi de 1872 que d'une manière incomplète et impropre à satisfaire les intérêts, contraires à cet égard, du rail et de la route.

Le régime en vigueur repose sur les conceptions qui avaient cours vers le milieu du siècle dernier. Ces conceptions datent d'une époque où l'on considérait la construction et l'exploitation des chemins de fer comme l'activité privée et rémunératrice d'un entrepreneur visant à s'installer dans une position puissante, d'où nécessité pour l'Etat, qui détient la souveraineté en matière de routes et supporte les frais de construction et d'entretien des routes et chemins, de défendre à temps ses intérêts. Le message du 16 juin 1871 déclare à cet égard:

Les articles 15 et 16 (du projet de la loi de 1872) reproduisent les dispositions analogues de toutes les concessions faites à ce jour concernant le droit de requérir le chemin de fer pour certaines constructions d'un intérêt général ... Ils ... seront à leur place dans la loi actuelle elle-même, les cantons obtenant par là l'intégrité des garanties qui jusqu'à présent devaient être prévues par eux-mêmes.

A cette époque, les routes ne connaissaient qu'un trafic fort lent et peu intense.

Le chemin de fer est aujourd'hui le principal service de transport public et constitue dans le pays l'épine dorsale de tout l'appareil des communications. Depuis la nationalisation des principales lignes et l'assainissement d'un certain nombre d'entreprises militairement et économiquement importantes, il est de plus en plus entre les mains, des collectivités publiques intéressées. Quant au trafic sur la route, il est, dans une mesure dominante, de nature privée. Cela n'empêche pas qu'il soit devenu intense au point de poser des exigences sans cesse croissantes à l'aménagement et à la correction des routes existantes; or ces exigences doivent être satisfaites, notamment pour des raisons de sécurité. Elles se manifestent en particulier à l'égard des croisements des chemins de fer avec les routes et obligent de prendre suivant les possibilités des mesures qui vont de l'installation de signaux supplémentaires à l'aménagement des croisements, voire à leur suppression et à leur remplacement par des passages supérieurs ou inférieurs. Jusqu'ici, il s'agissait surtout de surveillance, de signalisation et d'aménagement des points de croisement. Dans un proche avenir, le déplacement de passages à niveau ou leur remplacement par des passages supérieurs ou inférieurs prendront une importance accrue du fait de corrections de grande envergure et de l'établissement de nouvelles routes.

Aussi nous a-t-il paru utile de refondre et de compléter les dispositions de la loi de 1872 sur les croisements de chemins de fer et de routes publiques et de fixer de nouveaux principes pour la répartition des frais résultant de l'établissement de tels croisements; ces principes pourraient fort bien, avec quelques restrictions, être déclarés applicables par analogie aux croisements des voies ferrées et d'autres installations publiques ou privées.

Il sied de reconnaître que le chemin de fer et la route ont toujours été et sont encore deux moyens publics de communication d'égale importance. Il faudrait donc, en vertu des principes généraux du droit, que celui des deux qui, pour une raison quelconque, exige ou provoque un changement de l'état existant, en supporte les frais. Peu importe à cet égard lequel des deux exécute les mesures spéciales à prendre en matière de construction ou d'exploitation. Etant donné que l'établissement des chemins de fer est pratiquement achevé et que ces entreprises se sont chargées elles-mêmes des frais de leurs installations, il semble qu'elles puissent exiger, à l'heure où il s'agit d'aménager les routes, d'être traitées selon les mêmes principes. Le chemin de fer assurant un service public ne devrait pas être traité plus mal que le particulier. Or on ne peut attendre de ce dernier que, lors de

travaux de routes, il opère à ses frais l'adaptation de ses installations ou contribue directement ou indirectement à couvrir les frais de construction, à moins que les travaux ne présentent pour lui un intérêt évident. Le fait que le chemin de fer coupe la route et que ses installations au point de croisement doivent nécessairement avoir le pas sur celles de la circulation routière, faute de quoi l'exploitation ferroviaire serait inconcevable et le fait que des mesures spéciales doivent être prises au point de croisement pour protéger tant le trafic ferroviaire que la circulation routière obligent de constater qu'il n'est plus possible de mettre d'emblée à la charge du chemin de fer les dépenses qu'occasionnent les projets de travaux de routes.

Dans le même sens, l'article 45 de la loi sur la navigation aérienne prévoit que l'exploitant d'un aérodrome doit supporter tous les frais de construction et d'exploitation dudit aérodrome, y compris les frais de la suppression d'obstacles au vol ou de leur adaptation, et qu'il doit verser des indemnités, selon la procédure d'expropriation, pour les restrictions apportées au droit de bâtir. L'article 47 ajoute que si des tiers construisent subséquentement des installations, ils supportent seuls les frais qu'ils doivent engager pour adapter ces installations aux nécessités de la sécurité de la navigation aérienne.

Dans le cas de la modification de croisements existants, ce principe ne saurait, raisonnablement, signifier que le propriétaire de la voie de communication la plus récente doit en supporter tous les frais, même si le propriétaire de l'autre voie modifiait ses installations pour ses propres besoins. Il n'est pas équitable, d'autre part, qu'une des parties retire un avantage de l'exécution de travaux par l'autre. Il convient que la première contribue à couvrir les frais dans la mesure où elle retire un avantage évident des nouvelles constructions. Cette participation aux frais à raison des avantages a déjà été réglée, pour l'établissement de jonctions entre chemins de fer, par l'article 8 de la loi de 1899 sur les chemins de fer secondaires. Elle est aussi d'usage dans la pratique des chemins de fer fédéraux lorsqu'il s'agit de remplacer des passages à niveau par des passages supérieurs ou inférieurs; dans ces cas, les chemins de fer fédéraux versent une contribution volontaire aux frais des travaux d'installations de remplacement. Cette contribution peut aller jusqu'au montant capitalisé des économies nettes résultant de la suppression des frais pour la garde du passage à niveau.

Certains cantons ont proposé d'autres principes de répartition. A leur avis, il conviendrait, dans chaque cas particulier, que l'une et l'autre parties prennent à leur charge une part des frais correspondant aux avantages financiers évidents qu'elles retirent des travaux. Quant au solde, il serait réparti par parts égales entre le rail et la route. On s'est aussi référé à l'article 17 de la loi du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant, qui prévoit que si une ligne publique ou de service

de chemin de fer à faible courant se rencontre avec une autre ligne électrique, les frais des mesures à prendre tombent pour les  $\frac{2}{3}$  à la charge du propriétaire de cette dernière ligne et pour  $\frac{1}{3}$  à la charge de celui de la première ligne. Lorsque les conduites à fort courant se rencontrent entre elles ou avec des lignes privées à faible courant, les frais se répartissent en proportion de l'importance économique de ces installations. Il importe peu, à cet égard, de savoir quelle ligne a été établie la première ou sur quelle ligne sont montés les dispositifs de sécurité.

Nous avons examiné et comparé les différents principes sur lesquels se fonde la législation en matière de chemins de fer et d'installations électriques et celle, plus récente, relative à la navigation aérienne, ainsi que les autres propositions concernant la répartition des frais. Les prescriptions qui forment la législation sur les installations électriques sont ajustées aux conditions et aux besoins particuliers de ce genre d'installations et aux fins qui sont les leurs; elles ne peuvent donc être adoptées, pour les rapports entre le rail et la route, à leurs points de croisement. Nous hésitons également à adopter une clef de répartition quelle qu'elle soit, parce qu'elle pourrait se révéler trop rigide, vu la diversité des conditions, et que l'application en pourrait être arbitraire. Il en est de même de la proposition de partager les frais par moitiés, après imputation à chacune des parties des frais correspondant aux avantages qu'elle retire de l'installation modifiée.

Ces considérations nous ont conduits à la conclusion que la solution la plus équitable consisterait, en règle générale, à répartir les frais des constructions de croisements d'après le principe de causalité, combiné avec celui de la participation à raison des avantages. Il ne peut cependant s'agir là que d'une ligne générale, laissant aux parties la possibilité d'un accord contraire. Les conditions dans lesquelles se présentent les croisements sont si différentes que les prestations et les contre-prestations peuvent être étroitement liées les unes aux autres, et de surcroît, influencées par des facteurs qui non seulement sont en corrélation avec les mesures à prendre au croisement mais touchent encore à d'autres rapports existant entre les intéressés; il faut donc que ceux-ci aient la possibilité de conclure au sujet de la répartition des frais un accord s'écartant des principes énoncés par la loi.

Il conviendrait cependant de ne pas modifier les prescriptions légales réglant la rencontre d'installations électriques afin de ne point anticiper sur une révision ultérieure de la législation qui engloberait toutes les lignes électriques. C'est pourquoi nous avons réservé, pour le croisement avec ces installations, les règles de répartition des frais adoptées dans cette législation.

Les articles 23 à 30 du projet répondent à ces considérations.

*Article 23:* En principe, les deux voies de communication sont mises sur pied d'égalité en ce qui concerne l'établissement de nouveaux croise-

ments et la modification de croisements existants. Pour les premiers, les frais de toute l'installation au point de croisement sont supportés par celle des parties qui a provoqué la mise en chantier des travaux. Les frais de l'installation entière au point de croisement comprennent toutes les dépenses uniques relatives à l'exécution, ainsi que toutes les dépenses ultérieures causées par l'installation (art. 27).

L'article 15 de la loi de 1872 pose — en faveur de la route seulement — la règle suivant laquelle aucune indemnité ne sera versée pour l'empiétement sur le domaine du chemin de fer au point de croisement. Notre projet élargit la règle à l'avantage des deux parties, qui sont ainsi placées sur le même pied.

L'article 24 applique la règle de l'article 23 aux cas où des croisements existants doivent être adaptés aux nouvelles exigences du trafic.

Le 1<sup>er</sup> alinéa de cet article érige en disposition légale la règle que la pratique applique au cas où le déplacement d'un passage, à niveau ou son remplacement par un passage supérieur ou inférieur paraît nécessaire et constitue la meilleure solution.

S'il s'agit d'autres genres d'adaptations d'installations de croisement aux nouvelles exigences du trafic (2<sup>e</sup> al.), tous les frais seront en principe à la charge du propriétaire de celle des voies de communication dont le trafic actuel et, en tant qu'on peut le prévoir, le trafic futur provoquent l'adaptation.

Si cette adaptation est le résultat d'un changement du trafic qui s'est produit sur les deux voies de communication depuis l'établissement du croisement, les frais seront répartis en conséquence.

*Article 25:* Dans tous les cas où, suivant les règles des articles 23 et 24, l'une des parties ne supporterait pas ou que partiellement les frais, elle devra y participer encore dans la mesure où elle retire de la nouvelle situation des avantages dûment établis; de plus, elle devra supporter seule les frais supplémentaires découlant des mesures prises, à sa demande, au lieu du croisement, pour améliorer durablement ou faciliter l'aménagement ultérieur de ses propres installations.

*Article 26:* Les dispositions de l'article 23 doivent aussi s'appliquer aux nouveaux croisements de voies ferrées et de chemins privés. Il faut cependant, dans ce cas, que le chemin de fer puisse, comme sous le droit en vigueur, demander pour l'utilisation de son terrain une indemnité équitable au particulier qui entreprend les travaux; il doit, de plus, pouvoir exiger soit l'avance des fonds pour les frais et l'indemnité, soit des sûretés.

L'article 28 prévoit que les principes des articles 22 à 25 et de l'article 27 s'appliquent par analogie aux croisements entre voies ferrées.

L'article 29 comble une lacune de l'ancien droit en disposant que les croisements avec des installations autres que les installations publiques mentionnées aux articles 22 et 28 sont également soumis à la procédure d'approbation des plans.

Pour ces installations, qui empruntent le corps de la voie, nous croyons équitable que les frais occasionnés par l'établissement de nouveaux croisements et la modification de croisements existants soient supportés par le maître de l'ouvrage. L'entreprise de chemin de fer doit pouvoir en outre exiger, comme jusqu'ici, une indemnité équitable pour les installations privées qui touchent son domaine. Il s'ensuit que, pour les installations publiques de ce genre, la réglementation suivant laquelle l'entreprise de chemin de fer doit tolérer gratuitement l'utilisation de son domaine est maintenue. Cette réglementation vaut cependant pour les deux parties; aussi les articles 23, 2<sup>e</sup> alinéa, et 24, 2<sup>e</sup> alinéa, sont-ils déclarés applicables par analogie. Il en résulte que le chemin de fer pourra également utiliser gratuitement le domaine public pour la pose de ses conduites ou lignes ou pour le passage d'eaux publiques.

Sont réservées, néanmoins, les dispositions qui concernent les frais des mesures à prendre dans le cas de rencontres d'installations électriques.

L'article 30 laisse les intéressés libres, au gré des conditions spéciales de chaque cas particulier, de conclure, pour la répartition des frais, des conventions s'écartant des principes de la loi. Le projet confirme en outre la validité des conventions existantes qui dérogent aux nouvelles dispositions légales relatives à la répartition des frais.

Les articles 31 et 32 sont conformes au droit actuel. Vu la diversité des conditions inhérentes à chaque cas particulier de jonction, on ne peut insérer dans la loi des règles détaillées sur ce qu'il faut considérer comme indemnité équitable au sens de l'alinéa premier de l'article 32; cette remarque s'applique aussi à la limite supérieure de l'indemnité à verser dans les cas spéciaux (art. 32, 2<sup>e</sup> al.) et à la prise en considération des avantages que l'entreprise de chemin de fer retire de la jonction à laquelle elle se prête. L'article 30 de la loi de 1872 et surtout l'article 8 de la loi de 1899 signifiaient déjà que la jonction entre chemins de fer doit être encouragée dans l'intérêt du trafic direct, mais que le juge doit pouvoir, dans un cas particulier, fixer librement l'indemnité, compte tenu des avantages retirés de la jonction. Le Tribunal fédéral, qui reste compétent dans ce domaine (art. 38, 2<sup>e</sup> al.) a formulé certains principes à cet égard (ATF 19, 739 s.; 25, II, 750 s.; 32, II, 800 s.), fondés en partie sur des considérations nouvelles (ATF 43, II, 432 s.).

*Articles 33 et 35:* Les chemins de fer et les autres services de transports publics qui assurent le trafic direct en liaison avec eux (entreprises de

navigation au bénéfice d'une concession fédérale, lignes d'automobiles, services d'automobiles postales), ayant entre eux des rapports étroits, il convient, croyons-nous, de déclarer que les principes relatifs à l'obligation de se prêter à la jonction et les règles sur les indemnités à payer en pareil cas sont applicables par analogie au cas, un peu particulier, où des installations ferroviaires servent aussi à de telles entreprises de transport.

*Article 34:* Comme jusqu'ici, nous avons prévu que les besoins du trafic doivent jouer, en principe, un rôle déterminant dans l'établissement des horaires et des correspondances; nous avons néanmoins tenu compte d'une recommandation de la commission d'experts pour la coordination des transports selon laquelle il faut, en l'occurrence, tenir aussi compte des besoins d'une exploitation économique.

*Article 37:* Etant donné le nombre de plus en plus élevé des voyageurs et les exigences croissantes en matière de facilités et de commodités, les entreprises ferroviaires se voient obligées d'offrir à leurs clients la possibilité de se restaurer et de s'approvisionner en articles de voyage dans les trains comme dans les gares. Le personnel ferroviaire mérite des allègements semblables pendant les courtes pauses et le service de nuit. Dans la mesure où les besoins le justifient, les entreprises de chemins de fer doivent pouvoir installer des services accessoires sur leur domaine et dans les trains pour satisfaire à ces exigences. Au cours de plusieurs dizaines d'années, nous avons autorisé l'exploitation de services de ce genre (buffets de gares, cantines) ainsi que d'installations fournissant aux voyageurs des imprimés, du tabac et des provisions de voyage ou servant à leurs besoins hygiéniques, notamment dans les gares-frontières quand l'importance de la station et du trafic le commandait. Aussi l'article premier de la loi concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications prévoit-il qu'il est possible de soumettre à cette loi les services accessoires qui constituent un complément nécessaire ou du moins très utile de l'exploitation de ces entreprises. Ces exploitations ont pour but de rendre rapidement service aux voyageurs. Pour cela, elles doivent disposer de locaux particuliers et d'installations correspondantes. En outre, les heures d'ouverture et de fermeture de ces services doivent pouvoir être réglées d'après les nécessités du trafic-voyageurs. Dans le domaine du travail, de la police, du commerce et de l'hygiène publique, ils sont soumis aux prescriptions édictées par la Confédération et les cantons et placés sous la surveillance des autorités chargées de l'exécution de ces prescriptions.

*Article 38:* D'après la loi de 1872, le Conseil fédéral tranche les différends relatifs à la surveillance des chemins de fer. Toutes les «contestations de droit privé» entre la Confédération et les entreprises ferroviaires sont soumises au Tribunal fédéral. A part quelques dérogations peu importantes,

les lois accessoires, édictées plus tard, telles que la loi sur le droit de vote des actionnaires, la loi sur la comptabilité, la loi sur les caisses de secours et la loi sur les chemins de fer secondaires, ont observé cette répartition de la compétence dans les cas de contestations.

En attribuant au Tribunal fédéral la compétence pour statuer sur des contestations alors considérées comme «de droit privé», la loi de 1872 a tenu compte de l'article 50 de la loi de 1893 sur l'organisation judiciaire fédérale. Lorsque fut édictée la loi de 1928 sur la juridiction administrative et disciplinaire, la nature de droit administratif de ces contestations fut reconnue: aujourd'hui l'article 111 de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS 3, 521) dispose que le Tribunal fédéral connaît en instance unique et selon la procédure de droit administratif de ces contestations ainsi que d'autres différends nés de l'interprétation de la législation ferroviaire.

Le Tribunal fédéral, invité par nous à se prononcer, estime qu'il n'y a aucune raison d'y changer quoi que ce soit.

Toutes les décisions du département des postes et des chemins de fer et des services qui lui sont subordonnés peuvent faire l'objet, en vertu de l'article 23 de la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale (RS 1, 243), de recours jusqu'au Conseil fédéral (art. 9 du projet). En revanche, la décision sur les contestations relatives aux frais ou à leur répartition et aux indemnités est réservée au Tribunal fédéral. Ce n'est que dans les rapports entre l'administration fédérale et les chemins de fer fédéraux que le Conseil fédéral est compétent, aujourd'hui déjà, pour trancher les différends de cet ordre. Certes, la loi de 1944 sur les chemins de fer fédéraux accorde à ceux-ci l'indépendance administrative nécessaire. Ils n'en forment pas moins une partie de l'administration fédérale, ce qui exclut des démêlés judiciaires entre eux et le reste de cette administration.

## CHAPITRE V

### **Prestations particulières en faveur des administrations publiques**

En exposant les grands traits de la législation valable en matière de chemins de fer, nous avons montré à quel point le législateur s'était efforcé de faire servir ces entreprises aux fins politiques et économiques de l'Etat, leur imposant à cet effet de nombreuses obligations; or, aujourd'hui encore, la plupart de ces obligations doivent être maintenues. Une partie de ces servitudes consistent en prestations particulières en faveur des administrations publiques, prestations qui sont soit entièrement gratuites, soit insuffisamment rémunérées à l'échelle d'aujourd'hui.

Les bénéficiaires de ces prestations sont les administrations publiques à tous les degrés: la Confédération, les cantons, les communes et, suivant

l'organisation des services publics, encore d'autres corporations de droit public.

La prestation consiste dans l'obligation imposée à l'entreprise ferroviaire de faciliter à ces administrations, selon les modalités les plus diverses, l'application de nombreuses lois; or, contrairement à ce qui est le cas pour d'autres entreprises, tout cela se fait d'une manière particulière et avec une ampleur exceptionnelle.

C'est ainsi que les entreprises de chemins de fer sont tenues d'établir à cet effet des constructions et des installations spéciales, de tolérer l'utilisation de leurs propres installations et de collaborer de multiples façons, par leur personnel, à l'accomplissement de services publics. En outre, de nombreuses limitations sont imposées, dans l'intérêt général, à l'exercice de leur activité; enfin, elles sont obligées d'exécuter certains transports à des conditions et taxes spéciales.

Accessoirement, ou en corrélation avec des prestations imposées par la loi, les entreprises de chemins de fer ont encore des rapports variés avec des administrations publiques, rapports qui les obligent à établir ou à agrandir certaines de leurs installations pour des fins autres que le service des transports; il faut y ajouter l'utilisation par ces administrations des installations et du domaine ferroviaire, les travaux d'entretien et de nettoyage, l'éclairage et l'alimentation en eau et en énergie électrique, sans parler des autres services rendus, notamment par le personnel des chemins de fer. Parfois les prestations sont compensées en partie par des contre-prestations des administrations publiques, ce qui rend nécessaire un règlement contractuel de ces rapports.

Il faut absolument que les chemins de fer soient dédommagés de ces prestations spéciales; cela est nécessaire pour une imputation correcte des charges aussi bien dans la comptabilité de ces entreprises que dans celle des administrations publiques. L'article 3 de la loi sur les chemins de fer fédéraux prescrit que ceux-ci seront administrés et exploités selon les principes d'une saine économie; de même, les chemins de fer concessionnaires constitués sous forme de sociétés anonymes sont en droit et sont mêmes tenus de gérer leurs affaires selon des principes commerciaux dans la mesure où le permettent les obligations particulières qui leur sont imposées en vertu du droit ferroviaire. Si la Confédération et les cantons doivent continuer à venir en aide à des chemins de fer obérés, il importe de dédommager au préalable ces entreprises d'une façon équitable de leurs prestations particulières en faveur d'administrations publiques. A l'étranger cette nécessité a été reconnue il y a plus de 25 ans comme la condition nécessaire d'une saine gestion économique. Ne doivent pas être considérées comme prestations spéciales en faveur d'administrations publiques ni les prestations de transport incombant aux entreprises ferroviaires en vertu de la législation concernant les transports par chemins de fer, ni les prestations ou mesures qui y sont intimement liées et pour lesquelles ces entreprises ont

droit à des dédommagements tarifaires, frais accessoires compris, ni enfin les autres prestations en faveur des dites administrations qui font déjà l'objet d'indemnités appropriées en vertu d'autres lois ou de leurs prescriptions d'exécution.

L'article 39 prescrit donc en principe que ce genre de prestations spéciales doivent faire l'objet d'une indemnité d'après les principes admis dans le commerce. L'indemnité doit couvrir non seulement le prix de revient de ces prestations, mais encore, là où il s'agit d'établir et de laisser utiliser des constructions et des installations, la rémunération et l'amortissement du capital engagé à cet effet; de plus, elle doit comprendre la marge de bénéfice usuelle. Enfin, les rapports de droit découlant des relations d'affaires entre les intéressés seront réglés par les dispositions du code des obligations régissant lesdites relations.

Ce principe subit toutefois certaines restrictions dans les cas mentionnés aux articles 40 à 45, parce que les rapports dont il y est question entre l'Etat et l'entreprise de chemins de fer peuvent difficilement être soumis aux règles purement commerciales. Il n'en reste pas moins que, dans ces cas non plus, les chemins de fer ne devront plus accomplir ces prestations spéciales gratuitement ou peu s'en faut et qu'ils devront au contraire recevoir une indemnité équitable. Par là, nous entendons une indemnité couvrant au moins les frais de revient et comprenant, s'il a fallu, dans l'intérêt public, construire, agrandir ou adapter des installations spéciales, les intérêts et l'amortissement des capitaux engagés à cet effet.

*Articles 40 à 42:* Aujourd'hui comme hier, l'Etat doit pouvoir mettre à contribution, sans restriction aucune, les moyens de transport et les installations ferroviaires en vue de réaliser la fin la plus haute de l'Etat, la défense militaire et économique du pays. Comme l'ont montré, pendant les dernières guerres, les difficultés rencontrées par le ravitaillement du pays en matières de première nécessité, il faut pouvoir utiliser ces moyens de transport même hors du pays afin d'assurer l'acheminement des importations nécessaires. Pour cela, il importe que des voies ferrées, des installations et des véhicules soient disponibles et prêts à servir. Que la Confédération supporte les frais des mesures requises (art. 40), voilà qui figurait déjà en partie dans la législation actuelle. Il en est de même de l'obligation d'exécuter les transports militaires, à moins qu'elle ne soit limitée, eu égard à la «capacité technique» du chemin de fer ou que celui-ci n'en soit dispensé (art. 41, 1<sup>er</sup> al.). De même, il ne saurait être question de renoncer au principe que ces transports doivent être exécutés à taxes réduites. En revanche, il n'est pas dit que cette réduction doive nécessairement être de la moitié de la taxe inscrite au tarif, ni même qu'elle doive être fixée par la loi, comme c'était le cas à l'article 25 de celle de 1872. Selon l'arrêt de l'Assemblée fédérale du 30 mars 1949 concernant l'administration de l'armée suisse (RO 1949, 1185, avec adjonctions), il est compté en prin-

cipe, pour les transports militaires, la moitié de la taxe du tarif ordinaire, à l'exclusion de toute autre réduction. Nous estimons que cette règle ne devrait plus figurer dans la loi. Le Conseil fédéral devrait pouvoir fixer les taxes en tenant équitablement compte tant des charges de la défense nationale que des intérêts légitimes des chemins de fer et jouir d'une certaine liberté de mouvement à cet égard (art. 41, 2<sup>e</sup> al.). L'obligation de la Confédération de supporter les frais des mesures spéciales de sécurité prises pour l'exécution des transports militaires, ainsi que les dommages éventuellement causés par ces transports, figurait déjà dans l'ancien droit (art. 41, 3<sup>e</sup> al.; art. 42, 1<sup>er</sup> al.). Une nouveauté consiste, en revanche, dans le fait que la Confédération répondra des dommages causés par la construction, l'existence et l'utilisation d'ouvrages et d'installations militaires à proximité du domaine des chemins de fer. La législation sur l'organisation militaire ne fournit aucune base légale dans ce sens. La disposition que nous proposons se justifie par les dégâts causés pendant et après la dernière guerre aux installations ferroviaires par des ouvrages de ce genre, ainsi que par le danger spécial auquel ceux-ci exposent le chemin de fer (art. 42, 2<sup>e</sup> al.).

*Article 43:* Les obligations auxquelles les entreprises de chemins de fer sont astreintes au profit de l'administration des postes, télégraphes et téléphones sont formulées différemment et adaptées aux besoins actuels. Ces prestations sont si variées et dépendantes de la nature et de l'ampleur du trafic postal, ainsi que des conditions d'exploitation qui existent dans les différentes entreprises, elles sont à tel point dominées par l'échange de services résultant de la division du travail, qu'il n'est pas possible de les énoncer plus en détail dans la loi. A côté du transport des envois postaux et des wagons-poste, de l'entretien, du nettoyage, du chauffage et de l'éclairage de ceux-ci, il s'agit du transport du personnel ambulant, de l'aide à fournir pour le transbordement et de la distribution des envois en dehors des heures du service postal, etc. La désignation plus précise de la nature et de l'ampleur de ces prestations devra faire l'objet, dans chaque cas particulier et en dehors des indications contenues dans la loi, de conventions à conclure entre l'administration des postes, télégraphes et téléphones et l'entreprise de chemin de fer. Ces prestations en faveur de ladite administration devront donner lieu à des indemnités équitables, tenant compte des charges respectives de construction et d'exploitation nées de la collaboration entre elle et le chemin de fer.

Il y a longtemps que les indemnités versées en vertu des lois de 1872 et de 1899 se sont révélées insuffisantes. Il a donc fallu les relever en revisant les conventions passées entre les intéressés, ce qui n'est toutefois pas conforme aux dispositions légales en vigueur. Aussi le Conseil fédéral doit-il pouvoir déterminer les principes permettant de fixer l'indemnité, en tenant compte de toutes les circonstances et de façon que l'administra-

tion des postes, télégraphes et téléphones ne soit pas grevée outre mesure et que les entreprises de transport ne soient pas lésées, comme elles l'ont été jusqu'ici, au profit de la Confédération.

*Article 44:* A l'égard du trafic passant la frontière, les intérêts de l'Etat et de son administration des douanes doivent être sauvegardés, tant il est vrai que les redevances douanières sont une des principales sources de revenus de la Confédération. Une grande partie du trafic passant la frontière — voyageurs et marchandises — emprunte la voie ferrée. Aussi la législation douanière impose-t-elle aux chemins de fer de nombreuses obligations et prestations dans l'intérêt du service des douanes. En partie, ces obligations et prestations dépassent ce qui incombe au chemin de fer en sa qualité de transporteur. Nous renvoyons à cet égard à la loi sur les douanes et à ses prescriptions d'exécution, à l'ordonnance douanière pour le trafic des chemins de fer, aux prescriptions relatives au transport des marchandises soumises à la douane et aux dispositions spéciales des véhicules servant à ces transports, telles qu'elles figurent dans l'ordonnance sur l'unité technique des chemins de fer.

La plus caractéristique des prestations spéciales imposées aux entreprises de chemins de fer en vue de faciliter l'application de la législation douanière est la suivante: dans les gares-frontières, celles de ces entreprises qui transportent des voyageurs ou des marchandises à travers la ligne des douanes sont tenues, conformément aux prescriptions du Conseil fédéral, de mettre gratuitement à la disposition de la douane les établissements et les locaux nécessaires à son service ainsi qu'au dépôt provisoire des marchandises, avec les installations pour le chauffage, l'éclairage, l'eau et le pesage. L'aménagement intérieur est affaire de la douane. Les frais de chauffage, d'éclairage, de nettoyage des locaux affectés à la visite sont également à la charge des chemins de fer, alors que la douane supporte les charges correspondantes pour les bureaux occupés par elle. Pour les bureaux de douane installés dans les gares de l'intérieur, une convention est conclue à l'effet de régler ces questions (art. 49 de la loi sur les douanes). A tout cela s'ajoutent les mesures nécessaires à l'administration des douanes dans l'exécution de prescriptions étrangères à la douane, telles que celles sur le commerce des denrées alimentaires et d'autres objets usuels.

De par la loi, les entreprises de chemins de fer sont tenues d'exécuter gratuitement les prestations qui leur sont imposées pour faciliter le service des douanes. Il n'est pas possible d'alléger sensiblement cette charge par voies de conventions sans modifier la loi. L'accomplissement des formalités douanières dans le trafic ferroviaire est impossible sans la collaboration des entreprises. L'octroi d'indemnités équitables aux chemins de fer pour ces prestations spéciales s'impose aujourd'hui. Pour le service douanier sur la route, l'administration fédérale doit établir et entretenir elle-même les constructions et les installations servant aux formalités douanières et

autres opérations incombant à la douane; elle ne peut pas recourir à cet effet à la collaboration de personnel d'autres administrations.

Nous nous sommes demandé si, pour dédommager les chemins de fer de ces prestations, il ne serait pas possible d'attendre la revision de la loi sur les douanes. Il importe toutefois de soulager les entreprises de chemins de fer de ces charges, eu égard déjà à une répartition exacte des frais entre l'administration des douanes et les chemins de fer intéressés. Or, étant donné que la revision de la législation sur les chemins de fer doit régler encore sur d'autres points les rapports entre les entreprises ferroviaires et l'Etat, il serait bon que cela fût aussi fait à l'égard de l'administration des douanes. Il appartiendra, comme par le passé, à la législation sur les douanes de déterminer et la nature et l'ampleur des prestations imposées aux entreprises de chemins de fer en vue de son application. La loi sur les chemins de fer doit dire en revanche que l'entreprise a droit en principe à une indemnité appropriée pour des prestations particulières de ce genre et que les conventions y relatives doivent être soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Etant donnée la diversité des formes de collaboration entre les services douaniers et ferroviaires, les prestations spéciales des entreprises de chemins de fer qui feront l'objet d'indemnités devront être désignées en détail par le Conseil fédéral.

*Article 45:* Outre les dispositions à prendre en vertu de l'article 44, les entreprises de chemins de fer doivent permettre et faciliter l'exécution de la législation fédérale sur l'hygiène de l'homme et des animaux, sur la lutte contre les parasites des plantes ainsi que sur le commerce des aliments et marchandises; par des prestations spéciales, elles doivent contribuer dans une mesure appréciable à cette exécution.

Avant d'accepter un objet au transport, les entreprises de chemins de fer doivent s'assurer qu'il est accompagné de toutes les pièces requises. Elles doivent aussi utiliser les véhicules, même spéciaux, qui se prêtent au transport, observer les prescriptions concernant le cheminement, fournir, le plus souvent gratuitement, les locaux et autres installations nécessaires au contrôle et à l'analyse des envois; ces locaux et installations doivent avoir l'étendue et l'équipement voulus et être maintenus dans un état propre à satisfaire les exigences de l'hygiène publique. Les entreprises de chemins de fer doivent enfin faire prendre, à leurs risques et périls et par leur propre personnel, des mesures tant pour préparer le contrôle et l'analyse des envois que pour reconstituer les emballages, recharger les envois et poursuivre le transport; elles sont tenues, en l'occurrence, de fournir aux organes compétents, dans la forme et l'ampleur exigées, tous les renseignements voulus et toutes les informations prescrites.

Ce sont notamment les actes législatifs suivants qui contiennent de telles prescriptions, fort détaillées:

- les articles 9 et 10 du règlement du 6 octobre 1891 concernant le transport des cadavres (RS 4, 426, avec adjonctions), en corrélation avec les articles 86 et 88 du règlement du 4 juin 1949 concernant les transports par chemins de fer et par bateaux (RO 1949, 585);
- l'article 2 de l'arrêté du Conseil fédéral concernant l'organisation du service sanitaire de frontière (du 17 décembre 1948), ainsi que les articles 1<sup>er</sup> et 7 de l'ordonnance du département fédéral de l'intérieur, du même jour (RO 1948, 1196 et 1198);
- l'article 29 de l'ordonnance du 26 mai 1936 réglant le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels (RS 4, 485, avec adjonctions);
- les articles 70, 86 à 89, 91, 94 et 99 de l'ordonnance fédérale du 26 août 1938 sur le contrôle des viandes (RS 4, 637, avec modifications);
- les articles 9, 11, 17, 3<sup>e</sup> alinéa, 30, 4<sup>e</sup> alinéa, de l'ordonnance du 7 mars 1947 réglant le contrôle, à la frontière, des viandes et des préparations de viandes importées en Suisse (RS 4, 674, avec modifications);
- les articles 5 et 6 de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 1952 réglant l'importation et le transit d'animaux vivants (RO 1952, 1096);
- les articles 49, 102, 108, 112, 120 ainsi que l'annexe I du règlement de transport contenant des dispositions particulières relatives aux conditions de police sanitaire imposées aux transports de malades, d'animaux vivants, de matières vénéneuses, caustiques, répugnantes ou susceptibles de produire une infection;
- les articles 19 à 21, 59 à 70, 132, 179 de l'ordonnance d'exécution du 30 août 1920 (RS 9, 270, avec modifications et adjonctions) de la loi fédérale du 13 juin 1917, sur les mesures à prendre pour combattre les épizooties (RS 9, 257);
- les articles 9, 13, 28 de l'arrêté du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> juin 1948 sur la lutte contre le pou de San-José (RO 1948, 526, avec modifications);
- l'article 10 de l'arrêté du Conseil fédéral du 26 septembre 1952 sur la lutte contre le chancre de l'écorce du châtaignier (RO 1952, 818).

Tous ces services exigés des chemins de fer impliquent une surveillance constante du trafic, déjà pour que les organes d'exécution prévus par ces prescriptions puissent exercer leur contrôle. Le volume des transports à effectuer chaque jour est tel que ces prestations imposent aux entreprises une multitude de travaux administratifs, ce qui signifie des frais importants; il en est de même de l'observation des interdictions permanentes ou temporaires de transporter qui sont contenues dans d'autres prescriptions non encore mentionnées.

Nous fondant sur des considérations analogues à celles qui concernent l'article 44, nous estimons que les chemins de fer devraient être indemnisés équitablement pour ces services spéciaux.

Nous n'épuiserions pas le sujet si nous ne rappelions qu'en vertu des principes pour l'établissement des tarifs, principes qui ont été approuvés par les chambres fédérales, les entreprises sont obligées non seulement de tenir compte des nécessités économiques, culturelles et sociales, mais aussi d'accorder, dans l'intérêt de l'administration de la justice et de l'assistance des indigents, des réductions de taxes pour les transports de police et d'indigents ordonnés par les autorités compétentes. Sans y être tenues, elles accordent, à la demande d'autres autorités et d'institutions d'utilité publique, des réductions ou des exonérations de taxes aux infirmiers et infirmières, aux invalides et à leurs véhicules, aux ouvriers et apprentis en quête d'une place, aux participants aux services et camps de travail, aux rapatriés de l'étranger, aux participants aux cours et colonies de vacances; enfin, des réductions de taxes sont octroyées pour les objets et animaux d'exposition, pour les envois de dons à des institutions de bienfaisance, pour l'aide en cas de catastrophes. Cela permet à certaines autorités et institutions de faire des économies sensibles ou d'étendre leur activité charitable et de se vouer à d'autres tâches grâce à la réduction de leurs frais de transport. Nous sommes donc d'autant plus fondés à estimer légitime l'octroi d'une indemnité équitable pour les prestations spéciales, mentionnées à l'article 45, que doivent fournir les entreprises de chemins de fer dans le domaine de l'hygiène publique.

Sera-t-il possible, en l'état actuel de la concurrence des autres moyens de transport, de maintenir indéfiniment toutes ces charges? C'est là une question qui devra être résolue par l'enquête sur la nature et la portée financière desdites charges.

*Article 46:* En principe, la répartition de la compétence pour régler les contestations est la même qu'à l'article 38, mais avec les dérogations suivantes, voulues par la nature et l'importance des objets qu'elles concernent.

Le Conseil fédéral devrait pouvoir se prononcer définitivement sur les contestations entre l'administration des douanes et les entreprises de chemins de fer. A de rares exceptions près, elles concernent les rapports entre la Confédération et les chemins de fer fédéraux, ce qui exclut la voie judiciaire. Lorsqu'une entreprise de chemin de fer se trouve en opposition avec l'administration des douanes pour une affaire concernant un bureau de douane à l'intérieur du pays, il est d'autant moins opportun de soumettre le cas au Tribunal fédéral que l'indemnité pour la prestation exécutée en faveur des douanes devra être fixée selon les principes qui valent à l'égard des chemins de fer fédéraux.

Dans les cas relatifs à l'application des taxes militaires, comme aussi dans ceux qui se rapportent aux frais des mesures extraordinaires de sécurité pour des transports militaires, il s'agit en général de valeurs litigieuses modestes, de sorte que ce serait abuser du Tribunal fédéral que de lui soumettre de tels cas. D'autre part, ils ne devraient pas davantage être réglés par le Conseil fédéral. Etant donné que l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 30 mars 1949 sur l'administration de l'armée suisse (RO 1949, 1185; 1954, 1370) a créé une procédure spéciale pour les actions d'ordre administratif et pécuniaire intentées par la Confédération ou contre elle et qu'il a institué à cet effet une commission de recours, nous croyons opportun d'adopter la même procédure pour ces contestations. Il n'est besoin pour cela que d'adjonctions peu importantes à l'arrêté précité, analogues à celles que vous avez décidées le 15 décembre 1954.

## CHAPITRE VI

### Développement des chemins de fer et mesures d'aide

Les entreprises qui ont été secourues en vertu des lois de 1939 et de 1949 sur l'aide aux chemins de fer privés n'ont pu exécuter, par suite du renchérissement intervenu dans l'entre-temps, qu'une partie des améliorations et innovations techniques alors prévues, d'autant que les crédits accordés en vertu de la loi de 1939 étaient destinés en premier lieu au redressement financier des entreprises obérées et qu'ils furent absorbés en majeure partie par des assainissements de bilans; cela ressort du rapport final élaboré le 20 mars 1953 par le département des postes et des chemins de fer au sujet de l'application du chapitre 1<sup>er</sup> de ladite loi. Les dépenses qui n'étaient pas absolument urgentes pour assurer la sécurité de l'exploitation ou pour remplacer des véhicules démodés furent ajournées dans l'idée d'une baisse éventuelle des prix ou de la possibilité d'un fléchissement de la conjoncture permettant d'effectuer ces dépenses plus tard, au moyen de crédits pour la création d'occasions de travail. Or la persistance de la prospérité économique a rendu de telles mesures inutiles. Nous avons même été obligés d'inviter les administrations ferroviaires, entre autres entreprises, à user de retenue dans leurs acquisitions, afin de créer, en cas de fléchissement économique, des possibilités de travail; aujourd'hui encore, nous nous efforçons d'agir dans ce sens. Pour cette raison, une grande partie des améliorations et innovations techniques nécessaires dans les chemins de fer restèrent à l'état de projets, bien qu'elles fussent urgentes pour permettre à ces entreprises d'assurer leur sécurité d'exploitation, face aux exigences accrues du trafic, et de travailler plus

rationnellement à augmenter leur «capacité» dans leur lutte avec les autres moyens de transport.

L'article 47 prévoit donc que la Confédération pourra accorder aux entreprises de chemins de fer importantes pour le trafic général du pays ou d'une de ses grandes régions des contributions ou des prêts en vue d'établir ou de compléter des installations ainsi que pour acquérir du matériel roulant, si l'on peut s'attendre que, par l'effet de telles mesures, les entreprises pourront être exploitées dans des conditions sensiblement plus économiques. La disposition contient une énumération non limitative des principaux besoins de ce genre.

Le changement du mode de traction avait déjà fait l'objet de la loi de 1919 concernant l'appui financier à accorder aux chemins de fer désireux d'introduire la traction électrique. Grâce à cette loi et à celle de 1939 sur l'aide aux chemins de fer privés, l'électrification a pu être poussée avec vigueur. Il n'en reste pas moins que, pour certains chemins de fer, la question du changement du mode de traction continue de se poser; dans l'état actuel du développement technique, l'introduction de la traction diesel peut également se révéler rationnelle.

L'aménagement ou la suppression des passages à niveau de routes publiques, ainsi que l'adoption de nouveaux perfectionnements techniques permettant d'augmenter la sécurité du chemin de fer et de la route, sont des nécessités de plus en plus urgentes, encore que fort coûteuses. Nous nous efforçons d'encourager ces mesures, en corrélation avec le programme d'aménagement du réseau routier. En tant que ces améliorations entraîneront pour les entreprises de chemins de fer des frais exagérément élevés et qu'il ne sera pas possible de réduire ces frais suffisamment pour les rendre supportables grâce aux principes de répartition formulés dans les articles 23 à 25 et 27, il faudra pouvoir en encourager l'exécution en appliquant l'article 47 du projet, cela pour éviter de devoir les ajourner indéfiniment.

Les chemins de fer ne cessent de resserrer leurs rapports et leur collaboration en vue de desservir toujours plus rationnellement tant le trafic à l'intérieur du pays que le trafic international. L'efficacité de cette collaboration dépend notamment des améliorations qu'il est possible d'apporter à la jonction des lignes, tant du point de vue de la technique que de l'exploitation; il peut s'agir en particulier de mesures de construction, telles que l'établissement de nouvelles lignes ou le renforcement de lignes existantes, l'adaptation de l'état technique de ces dernières à l'état du chemin de fer raccordé, la pose de nouvelles installations de signalisation ou de sécurité ou la mise au point d'installations existantes, l'unification technique du système de traction et des véhicules utilisés pour le trafic direct, enfin d'autres mesures encore dans l'intérêt dudit trafic.

Cette manière d'encourager les chemins de fer ne doit pas se fonder sur les commodités particulières des différentes entreprises mais bien sur l'intérêt général de la collectivité pour un service amélioré de transport. Mieux ils seront équipés, plus on pourra compter que l'augmentation du rendement de leur exploitation leur permettra, dans les circonstances actuelles, de se maintenir par leurs propres moyens.

Les mesures prévues à l'article 47 pour encourager les chemins de fer doivent cependant être motivées par l'intérêt du pays ou d'une de ses grandes régions. Un droit légal à une contribution de la Confédération n'existera pas plus que dans la législation en vigueur jusqu'ici. Or, cette importance du chemin de fer pour le trafic général doit être mesurée suivant un critère sévère, et il va de soi que la situation financière de l'entreprise doit justifier la mise en œuvre de fonds publics. La participation des cantons, généralement intéressés plus directement que la Confédération à de telles améliorations, est réservée (art. 51, 1<sup>er</sup> al.), elle est conforme à la pratique de toujours, visant à encourager la construction d'ouvrages publics, ainsi qu'aux principes codifiés dans la législation actuelle sur l'aide aux chemins de fer privés.

L'article 48 a emprunté à la loi de 1949 complétant celle de 1939 sur l'aide aux chemins de fer privés l'idée des subsides accordés pour la mise en service de transports routiers en doublure ou en remplacement du chemin de fer. Il s'agit là avant tout d'entreprises qui, malgré des aides antérieures, devront vraisemblablement toujours compter avec des déficits relativement élevés. Les quelques cas où des chemins de fer ont été transformés en d'autres moyens de transport sur la base de la loi de 1949 montrent qu'on peut ainsi obtenir de meilleurs résultats d'exploitation, les capitaux engagés étant inférieurs à ceux qui seraient nécessaires à la reconstruction technique. Avec cela, il est entendu, comme dans la loi de 1949, que d'une façon générale le service public doit rester assuré ou être remplacé par un service offrant des avantages équivalents. Les possibilités de remplacer un chemin de fer par un autre moyen de transport doivent être étudiées avec tout le soin voulu; elles doivent être exposées aux autorités fédérales dans la requête visant à obtenir l'aide de la Confédération, afin que la décision relative à cette aide puisse être prise en parfaite connaissance de cause. Les autres conditions pour une aide en vue de l'adoption d'un nouveau mode de transport sont les mêmes que dans la loi de 1949.

L'article 49 permet d'accorder, à l'avenir aussi, les secours qui, depuis 1918, ont toujours été nécessaires, sauf pendant de brèves interruptions, à certaines entreprises de chemins de fer pour maintenir leur exploitation; il s'inspire en grande partie des dispositions de l'arrêté fédéral du 3 octobre 1951 concernant une aide temporaire à certaines entreprises privées de

chemins de fer et de navigation en vue de maintenir leur exploitation. Si la Confédération s'est fait fort, jadis, par l'article 3 de la loi de 1872 sur les chemins de fer, de développer les relations ferroviaires, elle avait en vue les lignes importantes pour le trafic général du pays et pour ses relations avec l'étranger. Or, cela n'impliquait pas l'engagement de prêter une aide permanente, en vue de maintenir leur exploitation, à toutes les entreprises devenues obérées; telle n'était pas l'intention du législateur et ne peut être la tâche de la Confédération. Cependant, depuis 1918, la Confédération n'a cessé d'accorder son aide à cet effet. Dans tous les actes législatifs établis pour cela, cette aide est toutefois subordonnée à la condition qu'il s'agisse d'entreprises ayant une importance économique ou militaire pour le pays et qui soient donc indispensables au trafic général. Etant donné que la possibilité existe aujourd'hui d'assurer le trafic public par un autre moyen de transport à grande «capacité» et que nous nous efforçons d'encourager la substitution de tels moyens aux chemins de fer continuellement déficitaires, une aide de la Confédération pour maintenir l'exploitation des chemins de fer doit se limiter aux entreprises indispensables au trafic général du pays ou d'une de ses grandes régions.

En revanche, la couverture des déficits nets d'exploitation de ces chemins de fer, telle qu'elle est prévue à l'article 4 de l'arrêté fédéral de 1951, n'a pas donné satisfaction. Si les amortissements prescrits par la législation ferroviaire ne sont pas englobés dans le déficit d'exploitation, il est bien possible de couvrir le déficit courant mais non pas de constituer les fonds pour renouveler à temps les installations. C'est là une des raisons pour lesquelles de nombreuses entreprises de chemins de fer n'ont pas été à même de renouveler leurs installations, ce qui n'a cessé de susciter de nouvelles demandes d'aide pour la reconstruction technique. Le fait, enfin, que pendant des années, les amortissements n'ont consisté qu'en une écriture comptable a contribué, dans une forte mesure, à faire naître le besoin d'assainir les entreprises. Aussi prévoyons-nous que les amortissements sur les installations devront être englobés dans les déficits d'exploitation à couvrir. Ce faisant, nous nous conformons aux prescriptions de la loi sur la comptabilité des chemins de fer ainsi qu'à la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui veulent que les amortissements soient considérés comme des charges d'exploitation.

L'incorporation des amortissements aux déficits couverts au moyen de fonds publics fait que l'aide aux chemins de fer exigera de plus fortes sommes; en revanche, elle facilitera le renouvellement normal et courant des installations et, partant, diminuera à la longue le montant nécessaire à l'application des mesures prévues à l'article 47.

Pour maintenir dans des limites aussi étroites que possible les charges découlant de l'aide, nous nous proposons aussi de faire usage des mesures énoncées à l'article 7 du projet.

*Article 50:* Différentes entreprises de chemins de fer se sont déjà vues obligées de faire appel à l'aide de la Confédération, parce que les éléments naturels leur ont causé des dommages qu'elles étaient impuissantes à réparer. Par nos messages des 19 octobre et 23 novembre 1951 (FF 1951, III, 282 et 883) nous avons dû vous soumettre des projets qui ont servi de base à l'arrêté fédéral du 26 mars 1952 sur l'aide en faveur de chemins de fer privés endommagés par les avalanches et par les crues (FF 1952, I, 659). Dans notre pays, les avalanches, les glissements de terrain, les chutes de pierres et les crues menacent continuellement les chemins de fer. Nous croyons indiqué de considérer aussi ces éventualités en corrélation avec les mesures d'aide qui doivent en tout état de cause être réglées dans la loi sur les chemins de fer, et de fixer tant les conditions que l'étendue des futurs secours de cette nature.

En déterminant l'importance de l'aide à accorder dans chaque cas particulier, il convient de tenir compte des contributions fournies par la Confédération en application d'autres actes législatifs, tels que l'arrêté fédéral du 1<sup>er</sup> février 1952 supprimant la réduction des subventions pour les frais de correction de cours d'eau dans les régions ravagées par les intempéries, ainsi que pour des corrections difficiles à financer (RO 1952, 503) et la loi du 19 décembre 1951 revisant celle qui concerne la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts (RO 1952, 343).

*Article 51:* L'octroi de subsides pour des ouvrages publics — les chemins de fer ont été considérés comme tels dès le début — a toujours représenté une action commune de la Confédération et des cantons. Ce principe a été formulé expressément en 1918 et figure depuis lors dans la législation sur l'aide aux chemins de fer; il se retrouve dans la loi de 1919 sur les prêts d'électrification, et vous l'avez approuvé dans les lois et arrêtés de 1933, 1937, 1939, 1949 et 1951. En ce qui concerne l'aide pour remédier aux conséquences des dégâts causés par les éléments naturels (art. 50), une entorse à ce principe se justifie toutefois. Ces catastrophes frappent d'ordinaire non seulement les chemins de fer mais aussi des régions entières et placent les collectivités publiques des contrées atteintes devant des charges qui dépassent souvent leurs possibilités. Il serait inadmissible de faire dépendre dans de tels cas l'aide aux chemins de fer d'une participation des cantons, qui doivent déjà prêter assistance aux communes et aux citoyens, en recourant quelquefois eux-mêmes à l'aide de la Confédération. Aussi a-t-on renoncé, déjà dans l'arrêté fédéral du 26 mars 1952, à exiger des cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais des contributions pour secourir le chemin de fer rhétique, les trois chemins de fer secondaires tessinois et le chemin de fer Furka-Oberalp, endommagés par les avalanches et par les crues.

Pour ce qui est des mesures envisagées à l'article 47, la participation des cantons touchés par le chemin de fer ne peut être fixée d'une façon

rigide. Pour cela, les mesures et l'importance des subsides entrant en ligne de compte dans chaque cas particulier sont beaucoup trop diverses. Il faut que la participation soit appropriée à chaque cas particulier et réglée par une convention.

En revanche, nous croyons indiqué d'exiger que, si l'aide est requise pour maintenir l'exploitation d'un chemin de fer obéré, les cantons y participent pour un montant au moins égal à celui de la Confédération. Même si le chemin de fer peut être considéré comme indispensable au trafic général d'une grande région du pays, les collectivités des régions desservies par lui ont un intérêt plus grand et plus direct au maintien de son exploitation que la Confédération dans son ensemble. Au moment où un chemin de fer tombe dans des difficultés financières, il importe en outre d'examiner si le maintien de l'exploitation par la mise en œuvre de fonds publics est le bon moyen pour lui permettre de se sortir de sa situation obérée ou s'il risque d'en être réduit définitivement à l'aide de l'Etat. Il ne faudrait pas que, dans de tels cas, la Confédération fût contrainte de prêter une aide permanente, sans que la substitution partielle ou totale d'un autre mode de transport au chemin de fer fût au moins examinée et, le cas échéant, opérée. Aussi apparaît-il justifié, dans les cas des articles 48 et 49, de fixer la participation du canton à la moitié au moins de l'aide.

La compétence du Conseil fédéral de régler les cas où plusieurs cantons ne peuvent s'entendre sur la part incombant à chacun d'eux figure déjà dans les actes législatifs édictés en matière d'aide aux chemins de fer.

*Article 52:* Comme nous l'avons déjà exposé largement dans notre message à l'appui du projet de la loi de 1939 sur l'aide aux chemins de fer privés (FF 1937, I, 802 à 807), aucune entreprise ne peut faire valoir un droit quelconque à une prestation de la Confédération. C'est pourquoi il faut que le Conseil fédéral puisse décider, ainsi qu'il l'a fait jusqu'ici en vertu de l'article 4 de cette loi, si les conditions légales d'un appui ou d'une aide de la Confédération sont remplies et qu'il puisse fixer la nature et l'étendue de cette aide ainsi que les conditions auxquelles elle doit être subordonnée. Nous solliciterons de l'Assemblée fédérale les crédits nécessaires à cet effet. C'est aux chambres qu'il appartiendra de les accorder et de fixer la forme des arrêtés y relatifs, dans les limites des dispositions légales déterminant le régime des finances fédérales.

Le nouveau régime, limité aux principes généraux de l'appui aux chemins de fer et de l'aide en leur faveur, permettra d'abroger toutes les lois en vigueur dans ce domaine, sous réserve des droits et créances de la Confédération, des cantons, des communes et des particuliers (art. 86, ch. 13 à 15, du projet); cette abrogation s'étendra aux arrêtés fédéraux qui, en raison des droits précités, figurent dans le *Recueil systématique des lois et ordonnances fédérales* édictées de 1848 à 1947 (art. 86, ch. 16.

à 18). De toutes façons, l'arrêté fédéral du 3 octobre 1951/24 septembre 1954 concernant une aide temporaire à certaines entreprises privées de chemins de fer et de navigation en vue de maintenir leur exploitation (RO 1952, 81; 1954, 1341) deviendra caduc à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les chemins de fer.

La loi du 22 août 1878 accordant des subventions aux chemins de fer des Alpes (RS 7, 241) fait ici exception. L'avant-projet de 1950 pour une nouvelle loi sur les chemins de fer en avait proposé l'abrogation. Or, les cantons d'Appenzell, Rh.-Int. et Ext., de Saint-Gall, de Thurgovie et des Grisons s'étaient élevés avec tant de vigueur contre cette proposition que nous n'avons plus fait figurer la loi de 1878 parmi les lois de subventions à abroger; le projet d'un chemin de fer des Alpes orientales n'ayant, à vues humaines, aucune chance d'être réalisé, la loi qui aurait permis à la Confédération d'accorder un subside global de 4,5 millions de francs à cet effet a beaucoup perdu de son importance. Or, comme elle affecte moins les rapports entre la Confédération et les chemins de fer que les rapports entre l'Etat fédéral et les cantons jadis intéressés à l'établissement d'une voie ferrée à travers les Alpes orientales, la nouvelle loi sur les chemins de fer ne constitue pas l'occasion voulue pour l'abroger.

## CHAPITRE VII

### Régime des comptes

Ce chapitre contient les dispositions de la loi de 1896 sur la comptabilité des chemins de fer, compte tenu des idées qui règnent actuellement dans le domaine de l'économie d'entreprise, des dispositions de la partie révisée du code des obligations entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1937 ainsi que des besoins concernant la surveillance de la comptabilité des entreprises auxquelles la Confédération et les cantons ont accordé ou accorderont encore leur aide financière. A l'instar de la loi de 1896 sur la comptabilité des chemins de fer, les dispositions de ce chapitre constituent une condition indispensable de l'uniformisation matérielle et formelle de la comptabilité des entreprises ferroviaires. Cette uniformisation est nécessaire si l'on doit pouvoir procéder, le cas échéant, à un rachat et si l'on veut pouvoir surveiller d'une façon permanente la situation financière de ces entreprises, eu égard aux rapports financiers qui les unissent étroitement à la Confédération et aux cantons.

*Article 53:* Les prescriptions réglant le régime comptable des entreprises de chemins de fer concessionnaires ont été formulées d'une façon aussi concise que possible. Seules les dérogations aux dispositions du code des obligations relatives aux bilans des sociétés anonymes ont été ordonnées

spécialement, les adjonctions nécessaires ayant été faites. En revanche, les rares entreprises organisées selon une forme juridique différente ont été soumises, dans l'intérêt d'une uniformisation aussi complète que possible, aux prescriptions sur les bilans des sociétés anonymes.

*Article 54:* La disposition en vigueur jusqu'ici, selon laquelle en cas de changement de propriétaire, la valeur d'établissement des installations ne doit pas être portée en compte pour un montant supérieur à celui qui figurait jusqu'ici au bilan, est abandonnée parce qu'elle est contraire aux règles sur l'estimation des installations dans le bilan d'ouverture, telles qu'elles sont généralement reconnues aujourd'hui.

Contrairement à ce qui est prescrit par le code des obligations, les frais d'administration, particulièrement importants dans la construction d'un chemin de fer, sont ajoutés aux frais d'établissement. En revanche, les dispositions d'exception de la loi de 1896 qui concernent les frais d'organisation sont abandonnées, tandis que les prescriptions particulières relatives au service d'intérêts intercalaires sont devenues superflues, vu l'article 676 du code des obligations (1<sup>er</sup> al.).

Alinéa 2: Jusqu'ici, il n'était pas possible de porter au compte de construction les contributions pour des installations telles que routes d'accès, ponts, travaux de protection contre les avalanches, etc., qui restent la propriété de tiers. Cette disposition s'est révélée trop étroite; elle est notamment indéfendable à l'égard des contributions aux frais d'installations dans les gares communes (ATF 25 [1899], II, 692 s., cons. 8, p. 716 et 717).

*Article 55:* La disposition qui écarte du compte de construction les dépenses peu importantes faites après l'ouverture de l'exploitation est l'une des principales de la loi de 1896 et constitue en quelque sorte un corollaire des principes fort libéraux de l'article 54 concernant l'imputation sur le compte de construction des dépenses faites lors de l'établissement de la ligne (1<sup>er</sup> al.).

Le 2<sup>e</sup> alinéa permet d'imputer sur le compte de construction les dépenses pour le renforcement de la superstructure; cet allègement s'est révélé indispensable en corrélation notamment avec l'électrification des lignes. En revanche, nous nous en sommes tenus, dans l'intérêt d'une saine gestion financière, au principe selon lequel les frais du renouvellement proprement dit de la superstructure doivent être écartés du compte de construction même s'ils dépassent sensiblement les frais d'établissement primitifs.

*Article 56:* La liste de l'article 11 de la loi de 1896 sur la comptabilité des chemins de fer, concernant les installations dont l'amortissement s'impose, est dépassée. On s'est efforcé d'obtenir par voie d'entente les corrections les plus nécessaires, en particulier dans les conventions passées en vertu de la loi de 1939 sur l'aide aux chemins de fer privés. Pour régler

les amortissements d'entreprises telles que les chemins de fer, il faut tenir compte d'installations et de facteurs si disparates qu'il est quasi impossible d'insérer dans la loi une disposition détaillée. Aussi s'est-on borné à reprendre le principe figurant à l'article 665 du code des obligations et à l'article 17 de la loi du 23 juin 1944 sur les chemins de fer fédéraux, selon lequel les immobilisations doivent faire l'objet des amortissements nécessaires et adaptés aux circonstances. Comme jusqu'ici, les détails seront réglés dans l'ordonnance (1<sup>er</sup> al.).

Les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas disposent que les amortissements doivent se faire selon des principes reconnus et selon la forme d'évaluation passive, cela pour qu'apparaissent toujours les frais de construction primitifs et ultérieurs.

*Article 57:* Si un chemin de fer est acquis, pour un prix inférieur à celui qui figurait jusqu'alors au bilan, les amortissements opérés sur la base de l'évaluation inférieure des immobilisations ne fournissent pas les fonds indispensables à un renouvellement normal des installations. Pour conserver le patrimoine de l'entreprise, il faut alors compléter les amortissements insuffisants dans les amortissements (art. 56, 3<sup>e</sup> al. du projet) et dans le capital de couverture des caisses de pensions (art. 74, 2<sup>e</sup> al.).

*Article 58:* Le compte de «dépenses à amortir» (art. 13 de la loi de 1896 sur la comptabilité) vise à répartir sur un certain nombre d'années les grosses charges extraordinaires. Les chemins de fer ont usé trop largement de cette possibilité. L'article 58 ne permet d'inscrire à ce compte que les insuffisances dans les amortissements (art. 56, 3<sup>e</sup> al. du projet) et dans le capital de couverture des caisses de pensions (art. 74, 2<sup>e</sup> al.).

*Article 59:* Les concessions prescrivent l'alimentation d'un fonds de réserve. Il y a cependant des exceptions; en outre, les dispositions y relatives sont très différentes selon l'époque à laquelle les concessions ont été accordées; il y a enfin un manque de clarté en ce sens qu'on a fréquemment confondu «fonds de renouvellement» (c'est-à-dire amortissements) et «fonds de réserve». Ces prescriptions des concessions sont les dispositions de droit public réservées à l'article 671, 5<sup>e</sup> alinéa, du code des obligations.

L'obligation de constituer des réserves a sa place dans la loi sur les chemins de fer. De plus, il importe qu'à l'avenir au moins la constitution de réserves par ces entreprises soit soumise à des règles plus sévères, comme l'article 671, 6<sup>e</sup> alinéa, du code des obligations l'a prescrit à l'égard des sociétés d'assurances concessionnaires. La couverture des pertes et les mesures permettant à l'entreprise de se maintenir en temps d'exploitation déficitaire (art. 671, 3<sup>e</sup> al., CO) exigent plus que ce qui est imposé à n'importe quelle petite société anonyme dont le capital social n'est que de 50 000 francs. C'est la raison pour laquelle nous prévoyons de majorer par rapport aux

maximums fixés à l'article 67, 1<sup>er</sup> alinéa, du code des obligations la somme des versements annuels et le chiffre que doit atteindre la réserve.

Selon les conceptions comptables actuelles, il ne faut parler de «fonds» au passif du bilan que si les moyens financiers bloqués à l'actif par ces fonds sont mentionnés séparément et réservés à des fins déterminées. Tenant compte de ces conceptions, nous avons désigné le fonds de réserve général par «réserve générale», nous écartant en cela des termes de l'article 671 du code des obligations.

Etant donné que l'interprétation de l'article 671, 3<sup>e</sup> alinéa, du code des obligations a fait naître des doutes sur la question de savoir si la réserve générale peut être employée à couvrir des pertes même si le bilan accuse un solde actif, nous avons précisé ici que cette réserve devait servir uniquement à couvrir les pertes qui peuvent apparaître au bilan. Ce faisant, nous avons exprimé l'idée que cette réserve ne devrait servir qu'à éliminer un solde passif qu'il n'est pas possible de combler autrement.

*Article 60:* Le 1<sup>er</sup> alinéa est de droit traditionnel.

Le 2<sup>e</sup> alinéa apporte un élément nouveau, en ce sens que l'examen des comptes doit viser à établir que les comptes sont conformes non seulement à la présente loi, mais aussi «aux prescriptions légales», c'est-à-dire aux dispositions du code des obligations (art. 53 du projet). Cet alinéa mentionne encore les conventions conclues par la Confédération et les cantons avec l'entreprise en vertu de la législation sur l'aide aux chemins de fer privés, ainsi que celles qui seront conclues ultérieurement au sujet de subsides et de prêts sur la base du chapitre VI du projet de loi.

*Article 61:* En accord avec l'article 38 du projet, mais en dérogation à la loi de 1896 sur la comptabilité, cette disposition prévoit que toutes les contestations nées de l'application des prescriptions concernant le régime des comptes seront soumises au Tribunal fédéral selon la procédure de droit administratif.

*Article 62:* Le 1<sup>er</sup> alinéa précise que les entreprises visées par la présente loi sont soumises aux dispositions du code des obligations sur le contrôle dans les sociétés anonymes.

Le 2<sup>e</sup> alinéa prévoit la désignation d'au moins un expert en comptabilité dans l'organe de contrôle. Cette règle a déjà été envisagée lors des délibérations sur la révision du code des obligations, pour le cas où le contrôle n'est pas confié à une société fiduciaire ou à un syndicat de révision. Eu égard notamment au fait que l'article 63 du projet dispense les chemins de fer de l'obligation de faire établir, conformément à l'article 723 du code des obligations, un rapport de révision spécial, il est particulièrement indiqué de prévoir la désignation de spécialistes dans les organes de contrôle; cette condition est fréquemment remplie, aujourd'hui déjà, ce

qui paraît judicieux pour des entreprises placées au centre de l'intérêt public.

Le 3<sup>e</sup> alinéa oblige les contrôleurs à mentionner dans leurs rapports les constatations faites par l'autorité de surveillance au sujet des comptes et du bilan. Pour des entreprises dont la gestion se fonde non seulement sur leurs propres statuts mais aussi sur les dispositions du droit public, cela fait partie d'une information complète de l'assemblée générale. Il est donc indiqué de faire figurer dans la loi cette disposition, qui complète les articles 727 et 729 du code des obligations.

*Article 63:* Comme dans l'ancien droit, les immobilisations des chemins de fer (compte de construction), qui représentent en moyenne 90 pour cent du total simple du bilan, sont soumises, avec les amortissements dont elles sont l'objet (compte d'amortissement), au contrôle matériel de l'autorité de surveillance; en vertu de ces prescriptions, cette autorité s'assure aussi que les principes de clarté et de véracité du bilan sont observés; elle prend une décision d'approbation de ces comptes sous forme d'un acte administratif qui représente une attestation de droit public de l'examen des comptes et du bilan. Les chemins de fer privés visés par l'article 723 du code des obligations estiment que cette disposition fait double emploi avec la législation sur les chemins de fer et demandent depuis longtemps d'être dispensés de l'obligation de faire examiner leur bilan par des experts comptables étrangers à la gestion de l'entreprise. On peut faire droit à cette demande de déroger au code des obligations sans qu'il en résulte de conséquence fâcheuse pour l'intérêt public attaché à une saine structure financière des entreprises de chemins de fer concessionnaires.

*Article 64:* Selon l'article 732 du code des obligations, il y a lieu d'attester que les créances sont entièrement couvertes malgré une réduction du capital social. Etant donné que la mesure est assez fréquemment liée à l'assainissement des entreprises de chemins de fer, cette prescription servant à sauvegarder les droits des créanciers apparaît justifiée en soi. Néanmoins, les considérations exposées au sujet de l'article 63 valent aussi à cet égard. La comptabilité de ces entreprises faisant l'objet d'une surveillance permanente de la part de l'autorité, qui exerce en tout temps son droit de regard sur leur situation financière, ce rapport de revision spécial devrait pouvoir être établi par ladite autorité si l'entreprise concessionnaire entend renoncer à en charger une institution de revision reconnue par le Conseil fédéral.

## CHAPITRE VIII

### Rachat

1. Presque toutes les concessions donnent à la Confédération le droit d'acquérir le chemin de fer après un certain temps et contre indemnité (droit de «rachat»). Si la Confédération n'en fait pas usage, ce droit revient

au canton et accessoirement, dans quelques vieilles concessions, aux communes. Il s'agit donc bien d'un droit réservé à l'Etat et non d'une obligation pour lui. Le droit ferroviaire suisse s'en est tenu à cette solution, la préférant au principe, admis dans les législations étrangères, selon lequel les installations fixes des entreprises reviennent à la collectivité après un certain nombre d'années (dévolution à l'Etat). Seules quelques vieilles concessions de chemins de fer routiers connaissent le retour à l'Etat, au profit d'un canton mais non de la Confédération.

L'opinion dominante, confirmée par la jurisprudence du Tribunal fédéral, est que l'octroi de la concession est un acte unilatéral de souveraineté de l'Etat. Les principales règles qui régissent le rachat ont donc leur place dans la loi.

2. Les dispositions des concessions concernant l'indemnité de rachat ont beaucoup varié selon l'époque à laquelle les concessions ont été accordées. Il en est résulté des inégalités juridiques qui, objectivement, ne se justifient pas. En général, la base de calcul de l'indemnité repose sur la valeur des installations au bilan ou sur la valeur de rendement établie pour les dix années qui précèdent l'annonce de la nationalisation. Nombre de concessions prévoient que l'indemnité doit être au moins égale à la valeur des installations figurant au bilan. Le facteur de capitalisation permettant de fixer l'indemnité est, selon la durée de l'exploitation, de 4, 4½ ou 5 pour cent, ce qui veut dire que l'indemnité doit s'élever à 25, à 22½ ou à 20 fois le produit net moyen du service de transport pendant les dix années précédant la nationalisation. De ce montant, il y a lieu de déduire, à peu d'exceptions près dans quelques concessions, l'état du «fonds de renouvellement» (compte d'amortissement); cette disposition a toujours été fort controversée. Alors que l'on vise à uniformiser les dispositions sur le rachat et sur l'indemnité à laquelle il doit donner lieu, cette insécurité juridique devrait disparaître.

3. Les concessions réservant expressément les dispositions de la législation fédérale en vigueur sur les chemins de fer, il serait aisément possible de modifier, par une nouvelle loi, les prescriptions des concessions relatives au rachat. On pourrait cependant y voir une atteinte aux droits des actionnaires. S'il était fait usage du droit de rachat sur la base de principes différents de ceux qui sont prévus dans la concession, il en pourrait ainsi résulter des contestations (ATF 25 [1899], II, 195 s., en part. p. 233 à 235, cons. 3). Le régime prévu dans le projet ne deviendrait donc obligatoire qu'à l'échéance des concessions en vigueur (art. 81).

4. Etant donné la structure modifiée des transports et le fait que l'intérêt de la Confédération s'est concentré sur les entreprises indispen- sables au trafic général du pays ou d'une de ses grandes régions, on peut se demander s'il convient encore de réserver à l'Etat, en vertu de la loi ou de la concession, le droit de racheter tous les chemins de fer concession-

naires. Dans certaines concessions, la Confédération a déjà renoncé, faute d'intérêt pour elle, à prévoir un droit de rachat en sa faveur. Pour un grand nombre de chemins de fer, ce droit n'a certainement plus aujourd'hui qu'une importance théorique. Or, vouloir faire une distinction juridique entre les entreprises de chemins de fer «rachetables» et les entreprises «non rachetables» équivaldrait à dresser d'ores et déjà un programme de nationalisation. Ainsi que nous l'avons montré dans notre message à l'appui de la loi sur l'aide aux chemins de fer privés (FF 1937, I, 780 à 782), l'on ne saurait, dans ce domaine, préjuger l'évolution future et l'opportunité de nouvelles nationalisations ni décider quelles entreprises entreraient en ligne de compte pour cela.

5. Comme les dispositions des concessions, celles de ce chapitre n'envisagent que le cas où la Confédération ferait, de son propre chef, usage de son droit de rachat et notifierait son intention à l'entreprise en cause. Point n'est donc besoin de régler le cas où l'entreprise, inspirée par les collectivités publiques qui lui tiennent de près, inviterait la Confédération à l'acquiescer avant l'échéance de la concession. Cette manière de nationaliser les entreprises de chemins de fer doit être réglée par voie de convention. Ajoutons que jusqu'ici cette voie a été suivie en règle générale. Aucune entreprise n'a un droit quelconque à être rachetée. A ce sujet aussi nous nous sommes prononcés de façon détaillée dans le message déjà cité (FF 1937, I, 782 et 783).

En rédigeant à nouveau les dispositions de rachat, il importe, eu égard notamment à la situation des finances fédérales et au régime constitutionnel durable qu'il n'a pas encore été possible d'instaurer, de partir de l'idée que le droit réservé à la Confédération dans les concessions ne doit pas être rendu illusoire par des prétentions d'indemnité exagérées. La Confédération ne fera usage de son droit que si, comme à l'époque de l'adoption de la loi de 1897 sur le rachat, les intérêts supérieurs du pays l'exigent, qui doivent prévaloir sur ceux des entreprises concessionnaires. Cette constatation est déjà à la base des dispositions traditionnelles figurant dans les concessions au sujet du rachat.

6. Le calcul de l'indemnité a toujours reposé soit sur la valeur d'inventaire des installations soit sur la valeur de rendement du service de transport. Les longues controverses concernant la fixation équitable de l'indemnité sont vraisemblablement dues au fait que la notion «valeur de rendement» était insuffisamment claire; il aurait, en effet, fallu se rendre compte que la valeur à déterminer doit constituer moins une indemnité équitable pour l'entreprise à racheter qu'un prix propre à assurer à l'Etat, dans les mêmes conditions de trafic, un rendement correspondant au facteur de capitalisation appliqué pour déterminer l'indemnité de rachat. Les deux valeurs ne sont pas identiques si les installations ne sont plus en état d'être utilisées pour produire le rendement obtenu dans la période écoulée.

Admettons que l'objet du rachat ne soit qu'une seule locomotive en service depuis trente ans et qu'elle soit nationalisée dans la 30<sup>e</sup> année d'exploitation sur la base de la valeur de rendement. Il se peut que le rendement théorique résultant de l'utilisation de ce véhicule dans l'exploitation ait été, pour les dix dernières années, de 4 pour cent ou plus. Or, pour l'acquéreur, il n'aurait aucune valeur parce que la durée d'usage serait échuë. La partie de l'indemnité afférente à ce véhicule représenterait une perte pour l'Etat. Cela semble expliquer la querelle entretenue pendant des dizaines d'années sur l'opportunité de la disposition des concessions prescivant de déduire du produit net capitalisé («valeur de rachat») le «fonds de renouvellement». Si le droit de rachat doit avoir un sens conforme à l'intérêt public, l'indemnité doit se fonder en principe sur la valeur de l'objet pour l'Etat et non sur la valeur qu'il a pu avoir à une époque quelconque pour le propriétaire. Cette manière de voir correspond d'ailleurs au principe habituellement admis dans les affaires, selon lequel la valeur et le prix d'un objet acheté se fondent en règle générale sur l'utilité escomptée par l'acquéreur.

*Article 65:* A l'encontre des dispositions fort divergentes des concessions, le 1<sup>er</sup> alinéa fixe uniformément le premier terme de rachat à 30 ans après l'ouverture de l'exploitation. L'annonce doit se faire deux ans auparavant et non plus trois ans.

Le 2<sup>e</sup> alinéa est de droit traditionnel.

*Article 66:* D'après les concessions accordées jusqu'ici, l'Etat devient propriétaire de la ligne avec son matériel d'exploitation et tous les autres accessoires. Les expériences faites au cours des opérations de rachat antérieures ont prouvé que l'objet du rachat devait être délimité avec plus de précision. La loi de 1896 sur la comptabilité ayant posé des règles plus strictes que celle de 1883 et devant permettre à la Confédération d'exercer un contrôle permanent des augmentations et des diminutions subies par les installations portées au compte de construction, il est indiqué d'englober dans le rachat toutes les installations et tous les moyens de transport imputés sur ledit compte. Nous y avons ajouté les constructions inachevées et les pièces de réserve pour véhicules, qui, en règle générale, ont une valeur réelle pour l'acquéreur mais non plus pour l'entreprise entrant en liquidation (1<sup>er</sup> al.).

Aux termes de certaines concessions, les approvisionnements en matériaux font aussi partie de l'objet du rachat. Le projet ne les englobe pas, afin de faire une distinction claire et nette, étant entendu qu'ils devraient pouvoir être librement rachetés par l'Etat si celui-ci y a un intérêt.

Le 2<sup>e</sup> alinéa se substitue à la disposition qui figurait en ces termes dans les concessions accordées jusqu'ici: «A quelque époque que le rachat soit opéré, la voie avec tous ses accessoires doit être livrée dans un état

parfaitement satisfaisant. Dans le cas où il ne serait pas satisfait à cette obligation et où l'emploi du fonds de renouvellement ne suffirait pas à couvrir les frais, on effectuera une retenue proportionnelle sur la somme de rachat.»

L'exigence d'un «état parfaitement satisfaisant» a fait naître des discussions aussi longues qu'infructueuses lors des précédentes nationalisations. On a encore aggravé la confusion en liant cette question à celle du «fonds de renouvellement». Or, ce sont là choses absolument distinctes. Le compte d'amortissement (fonds de renouvellement) exprime le degré de dévaluation physique des installations et du matériel roulant, de telle sorte que la notion de l'«état parfaitement satisfaisant» ne peut se rapporter qu'à l'entretien des installations ferroviaires. Il suffit donc de prescrire un état d'entretien normal. L'examen de cet état par des experts indépendant ne soulèvera aucune difficulté.

*Article 67:* Alors que les concessions fondaient l'indemnité soit sur la valeur d'établissement, soit sur la valeur de rendement, le 1<sup>er</sup> alinéa, en accord avec l'article 19 de la loi de 1944 sur les chemins de fer fédéraux, dispose qu'il sera versé pour prix d'achat une indemnité équitable fondée sur la *valeur commerciale* de la ligne à acquérir. «Indemnité équitable» signifie qu'en fixant le prix d'achat il faut non seulement sauvegarder les intérêts de la Confédération, mais se laisser guider aussi par des considérations d'équité (1<sup>er</sup> al.).

2<sup>e</sup> alinéa: Il importe de préciser la notion de la «valeur commerciale». On entend par là la valeur courante qui, à côté de la valeur de rendement, tient compte aussi d'autres facteurs (voir le message du 14 novembre 1936 à l'appui d'un projet de loi sur les chemins de fer fédéraux, FF 1936, III, 331 et 332). C'est la raison pour laquelle la valeur commerciale doit être déterminée, compte tenu de tous les avantages et désavantages résultant pour l'Etat de l'opération de rachat. Les avantages seront par exemple la possibilité d'utiliser librement les véhicules sur le réseau de chemins de fer nationalisés et de restreindre l'organisation administrative. Les désavantages découleront par exemple d'un niveau des salaires supérieur et de recettes réduites par suite de tarifs inférieurs.

Pour déterminer la valeur de rendement, il importe de tableer sur le produit escompté pour l'avenir plutôt que sur celui des années précédant immédiatement le rachat. Ce faisant, il faudra tenir compte, pour fixer la valeur commerciale, des perspectives qui s'ouvrent face à la concurrence d'autres moyens de transport. Pour évaluer correctement les revenus futurs, on devra se reporter également, à titre comparatif, à ceux des années précédant la nationalisation. On ne se fondera toutefois plus sur la rigide période décennale au cours de laquelle toutes sortes de facteurs fortuits avec lesquels il n'est plus nécessaire de compter, auront pu influencer le produit d'exploitation, même au détriment du chemin de fer à acquérir.

3<sup>e</sup> alinéa: D'après les concessions, l'indemnité se fonde d'une façon générale, sur la valeur de rendement déterminée d'après le produit net capitalisé des dix années précédant la nationalisation. Le produit net se compose de l'excédent des recettes d'exploitation sur les dépenses d'exploitation; dans ces dernières sont comprises «toutes les sommes portées au compte d'amortissement ou attribuées à un fonds de renouvellement». De l'indemnité ainsi déterminée, il faut déduire le montant du «fonds de renouvellement».

La disposition du projet tient compte, tout d'abord, du nouveau régime auquel ont été soumis les amortissements. L'innovation essentielle consiste cependant en ce qu'il n'est plus besoin de déduire du produit net capitalisé le «fonds de renouvellement» (compte d'amortissement) dans son intégralité, mais seulement dans la mesure où la moins-value des installations qui y est exprimée n'a pas été compensée par de nouveaux investissements.

Les amortissements annuels qui jusqu'ici servaient de base au calcul du produit net ne permettraient pas aux chemins de fer fédéraux, une fois la nationalisation opérée, d'amortir les installations usagées pendant le reste de leur durée d'usage. Il faudrait alors augmenter ces amortissements dans une mesure correspondant à la durée d'usage plus courte ou bien prévoir, comme jusqu'ici, qu'un montant en rapport avec la moins-value déjà subie par les installations serait porté en déduction de l'indemnité. Ce montant correspond à l'état du «fonds de renouvellement».

La disposition des concessions prescrivant de déduire de la valeur de rendement capitalisée le «fonds de renouvellement» se justifie donc en principe. Les amortissements — à condition toujours qu'ils soient gagnés par l'entreprise, faute de quoi il n'y a pas de valeur de rendement — ont pour premier effet de retenir dans l'entreprise des disponibilités qui, en cas de nationalisation, ne reviennent pas à l'Etat. Il s'ensuit qu'en déduisant le «fonds de renouvellement» du produit net capitalisé, on ne lèse pas les actionnaires du chemin de fer. Il en serait tout autrement si, lors de la nationalisation, les disponibilités provenant des amortissements revenaient, sous une forme quelconque, et sans indemnité particulière, à l'acquéreur avec les installations ferroviaires. Tel est le cas dans la mesure où les disponibilités provenant des amortissements ont servi dans l'entre-temps à des constructions ou acquisitions, qui, d'après l'article 66 du projet, font partie de l'objet de la nationalisation. Aussi prévoyons-nous, en dérogation aux dispositions figurant jusqu'ici dans les concessions, que l'état nécessaire des amortissements prescrits à tous les chemins de fer par l'ordonnance sur la comptabilité ne sera déduit du futur produit net capitalisé que dans la mesure où la moins-value des installations qui y est exprimée n'a pas été compensée par de nouveaux investissements. De cette manière, il semble qu'on pourrait éliminer une controverse qui a duré des années.

Alors que les concessions prévoient, suivant l'époque du rachat, une indemnité dégressive (25, 22 $\frac{1}{2}$ , 20 fois le montant moyen du produit net annuel), le projet ne table plus que sur une somme équivalant à 25 fois ce produit. L'échelonnement dégressif prévu jusqu'ici, et correspondant à un facteur de capitalisation de 4, 4,5 et 5 pour cent, était motivé par le fait qu'un long exercice du droit dévolu par la concession et l'«exploitation» de ce droit justifiaient une indemnité décroissante. Cette conception est devenue douteuse depuis que le chemin de fer a perdu le monopole de fait des transports. Le nouveau régime proposé par le projet, qui repose sur l'estimation au moment de la nationalisation, rend cette dégression superflue. Le facteur unique présente, pour l'entreprise, l'avantage que le choix de l'époque du rachat est soustrait à tout arbitraire. Si l'on ne table plus, à l'avenir, que sur un produit net multiplié par 25, ce qui correspond à un facteur de capitalisation de 4 pour cent, il semble, d'après les observations faites sur le marché des capitaux à long terme, que ce taux soit approprié aux circonstances.

Le 4<sup>e</sup> alinéa définit la valeur au bilan comme étant la différence nette entre les comptes de construction et d'amortissement. C'est la raison pour laquelle il faut déduire du total du compte de construction l'état dit nécessaire des amortissements, c'est-à-dire le montant global des amortissements prescrits. Pour garantir à toutes les entreprises un traitement égal, il importe de tabler sur les amortissements que l'ordonnance sur la comptabilité des chemins de fer déclare obligatoires pour tous les chemins de fer concessionnaires.

Ce sont les chemins de fer fédéraux qui, en établissant leurs tarifs, doivent surtout servir l'économie nationale (loi de 1944, art. 3). De ce fait, ils ne doivent ni ne peuvent, contrairement à une entreprise privée, faire des bénéfices commerciaux proprement dits. Aussi est-il nécessaire, puisque de toutes façons l'indemnité de rachat ne table que sur des appréciations, de fixer la limite supérieure du prix d'acquisition. Cette limite réside dans la valeur statique des installations qui figure au bilan. Même en limitant l'indemnité à cette valeur, le vendeur est encore assuré d'un dividende de liquidation supérieur au capital nominal parce qu'outre l'indemnité pour les installations cédées tous les autres éléments de fortune, y compris le produit de la vente des approvisionnements de matériaux, sont disponibles pour être distribués.

Lors de l'assainissement des chemins de fer fédéraux, la Confédération dut prendre à sa charge des non-valeurs pour 114 millions de francs au titre d'anciens excédents des prix de rachat sur les frais d'établissement. De l'avis général, cette somme correspondait au montant payé en trop pour les installations lors des nationalisations antérieures.

L'article 68 est conforme à la réserve formulée à l'article 11 de la loi de 1939 sur l'aide aux chemins de fer privés et à l'article 9 de la loi relative

aux prêts d'électrification de 1919. Il réserve les droits à l'imputation des subsides et des prêts sur le prix d'achat (art. 47 et 86, 2<sup>e</sup> al. du projet), dans la mesure où ces droits découlent de conventions.

L'article 69 est conforme au régime de la compétence tel qu'il est prévu dans les dispositions sur le rachat figurant dans les concessions et tel qu'il a été unifié par l'article 21 de la loi de 1896 sur la comptabilité. Cela étant, la compétence du Tribunal fédéral dans ces contestations résulte de l'article 111, lettre i, de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS 3, 521).

## CHAPITRE IX

### Caisses de secours

1. La surveillance instaurée par la Confédération sur les institutions de prévoyance en faveur du personnel des entreprises de chemins de fer et de navigation a déjà été motivée par la loi du 28 juin 1889 concernant les caisses de secours des compagnies de chemins de fer et de bateaux à vapeur (RS 8, 597).

Il faut relever que le personnel de ces entreprises est exposé à des risques professionnels particuliers et soumis à des exigences spéciales. Aussi a-t-on de tout temps jugé nécessaires les mesures de prévoyance en cas d'invalidité et de secours aux survivants. Les institutions de prévoyance en faveur du personnel ferroviaire sont donc parmi les premières œuvres de ce genre.

Pour avoir négligé les principes de la technique des assurances, auxquels auraient dû obéir les entreprises dans la gestion d'institutions servant à assurer leur personnel contre les conséquences économiques de l'invalidité professionnelle, certaines de ces caisses ont connu la déconfiture, ce qui a provoqué l'intervention du législateur afin d'assurer la conservation du capital de couverture et de sauvegarder les droits des assurés, en cas notamment de liquidation de l'entreprise. Nous rappelons à cet égard le rapport présenté le 11 juin 1889 par la commission du Conseil des Etats au sujet des caisses de pensions de chemins de fer et le projet de loi relative à ces caisses (FF 1889, III, 1203 s.).

Les difficultés ayant obligé, le 20 décembre 1878 déjà, d'édicter une loi concernant les garanties à donner aux caisses de maladie, de secours, de dépôt, d'épargne et de pensions des employés de chemins de fer, seule une réglementation fédérale uniforme était en mesure de garantir l'égalité de traitement aux entreprises concessionnaires de chemins de fer et de navigation et à leurs institutions de prévoyance.

2. Les dispositions de ce chapitre tiennent compte des articles 27, 4<sup>e</sup> à 6<sup>e</sup> alinéas, et 52, chiffre 7, de la loi du 25 septembre 1917 concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemins de fer et de navigation

et la liquidation forcée de ces entreprises (RS 7, 253), ainsi que des expériences recueillies au cours de plus de 60 années d'application. Elles sont destinées à remplacer la loi du 28 juin 1889 concernant les caisses de secours des compagnies de chemins de fer et de bateaux à vapeur (RS 8, 597). Hormis quelques adjonctions, nous nous en sommes tenus au droit en vigueur. Toutes les concessions plus récentes obligent les entreprises à instituer des caisses de pensions ou de prévoyance. Le projet peut donc se borner, comme la loi sur les caisses de secours, à fixer les principes d'administration de ces institutions.

3. En décembre 1925, le Conseil national avait accepté le postulat suivant:

Le Conseil fédéral est invité, en application de l'article 26 de la constitution, à présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir s'il n'est pas dans l'intérêt de la sécurité de l'exploitation et conforme aux conditions particulières du travail dans les entreprises de chemins de fer et de navigation à vapeur d'adapter la législation sur l'assurance du personnel de ces entreprises aux besoins modernes en appliquant notamment le programme ci-après:

1. Introduction obligatoire dans toutes les entreprises susmentionnées d'une assurance vieillesse, survivants et invalidité qui soit suffisante et aux frais de laquelle le personnel participerait dans une mesure convenable;
2. Développement de la protection des droits des assurés prévue par la loi du 28 juin 1889 sur les caisses de secours, en tenant compte des conditions qui se présentent en cas de mutation de propriété, y compris les liquidations judiciaires;
3. Institution du libre passage entre les caisses en cas de transfert d'un assuré au service d'une autre entreprise de chemin de fer ou de navigation à vapeur.

Il est permis de constater aujourd'hui que le développement souhaité de la prévoyance en faveur du personnel a été atteint grâce aux dispositions de la loi et des concessions. Si en 1913, 30 pour cent seulement des entreprises concessionnaires possédaient une caisse de pensions ou de prévoyance, cette proportion était de 70 pour cent en 1927, elle est aujourd'hui de 99 pour cent. Certes, dans bien des cas, les assurés ne sont protégés encore que dans une mesure modeste. La raison réside dans les difficultés financières, trop connues, auxquelles doivent faire face les entreprises. Dans l'entretemps, l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse et survivants est encore venue combler certaines lacunes. D'une façon générale, on peut affirmer que le postulat ci-dessus a reçu satisfaction en ce qui concerne le premier point.

Pour ce qui est du développement, suggéré sous chiffre 2, de la protection des droits des assurés, les dispositions de la loi sur la constitution de gages et la liquidation forcée se sont révélées suffisantes, comme l'ont démontré de nombreux cas d'assainissement d'entreprises concessionnaires. Nous reviendrons sur le troisième point du postulat en commentant l'article 75 du projet.

*Article 70:* Sont soumises à la présente loi les caisses de secours des chemins de fer concessionnaires qui ont été créées ou le seront encore en

vertu d'une disposition de la concession, ainsi que les caisses auxquelles le personnel verse des cotisations sur la base du contrat de service ou d'autres réglementations en rapport avec ledit contrat (règlements des appointements et salaires). La manière de formuler la disposition fait que la caisse de pensions et de secours des chemins de fer fédéraux n'est pas soumise à la loi. Son administration est régie par des dispositions spéciales de droit fédéral. Les caisses de maladie, créées en vertu de la législation fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents et reconnues par la Confédération, sont soumises à la surveillance instituée par cette législation (1<sup>er</sup> al.).

C'est l'entreprise concessionnaire qui est soumise à la loi et à la surveillance instituée par elle. Si donc son institution de prévoyance acquiert la personnalité (aujourd'hui par exemple en vertu de l'art. 673, 2<sup>e</sup> al., CO), il en résulte une insécurité juridique en ce qui concerne la compétence de l'autorité de surveillance et l'exécution des prescriptions de la législation fédérale sur les caisses de secours des compagnies de chemins de fer. L'exercice uniforme de cette surveillance ne doit donc pas dépendre de la forme juridique de l'institution. Eu égard aux dispositions de la loi de 1889 sur les caisses de secours et à celles de la loi de 1917 sur la constitution de gages et la liquidation forcée, la compétence de l'autorité de surveillance des chemins de fer est parfaitement logique (2<sup>e</sup> al.).

Dans l'intérêt de la péréquation mathématique des risques, la Confédération encourage la fusion des institutions de prévoyance de différentes entreprises de transport concessionnaires; pour des raisons d'organisation et de gestion, l'institution qui en résulte est alors dotée, en général, de la personnalité (3<sup>e</sup> al.).

*Article 71:* Les comptes annuels qui, selon l'article 5 de la loi sur les caisses de secours, doivent être soumis à l'autorité de surveillance, font partie intégrante, comme c'était déjà le cas sous le régime de la loi de 1896 sur la comptabilité, des documents comptables qui doivent être approuvés selon l'article 60 du présent projet; de tout temps, la vérification de ces documents s'est faite en une seule et même opération. La présentation des bilans techniques d'assurance est requise périodiquement, au gré des observations faites auprès des différentes caisses.

*L'article 72* est conforme, eu égard à l'article 27, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> alinéas, de la loi sur la constitution de gages et la liquidation forcée, à l'article 6 de la loi sur les caisses de secours.

*L'article 73*, 1<sup>er</sup> alinéa, précise le principe figurant à l'article 2, chiffres 1<sup>er</sup> et 2, de la loi sur les caisses de secours, selon lequel l'obligation, prévue par la concession, de créer une caisse de secours en faveur du personnel

inclut le devoir de l'entreprise de supporter une part appropriée des charges qui en découlent. Le 2<sup>e</sup> alinéa est de droit traditionnel.

L'article 74 formule d'une manière plus souple la règle — exprimée sous une forme abstraite à l'article 3 de la loi sur les caisses de secours — selon laquelle les entreprises ont l'obligation de couvrir les déficits techniques. Si ces déficits naissent du fait que le produit des placements admis par l'autorité de surveillance est, par suite de l'état du marché des capitaux, inférieur au taux technique fixé pour garantir l'intérêt du capital de couverture, ou de ce que la longévité des assurés dépasse les probabilités admises dans les bases mathématiques de calcul, l'entreprise n'est pas en mesure d'y remédier. De tels déficits ne viennent pas de l'inobservation des règles de la technique des assurances dans la gestion des caisses de pensions. Dès que le bilan mathématique présente — après une période d'expériences — un déficit qui ne sera vraisemblablement pas compensé dans un délai approprié, il faut veiller à son élimination, pour éviter que l'institution et les prestations assurées par elle ne soient compromises. Pour des raisons évidentes, une réduction des prestations, qui aurait pour effet de diminuer le capital de couverture nécessaire et de rétablir l'équilibre du bilan technique, ne saurait entrer en ligne de compte sauf en cas de nécessité extrême. Aussi faut-il chercher d'autres voies pour rétablir cet équilibre. En règle générale, la solution consistera dans le relèvement des contributions fournies à la caisse par le personnel et l'entreprise, après entente entre les deux parties. Les déficits restant après l'exécution des mesures d'assainissement doivent être couverts par l'entreprise dans des délais appropriés, qui seront fixés par l'autorité de surveillance.

*Article 75:* Par droit de libre passage, il faut entendre la possibilité pour un agent de passer sans désavantage financier au service d'une autre entreprise et d'être admis dans la caisse de celle-ci, les droits acquis demeurant sauvegardés. Ce droit de libre passage existe dans les caisses de maladie reconnues et subventionnées par la Confédération, mais là aussi il est soumis à certaines restrictions. Dans les caisses de pensions des entreprises de transport au bénéfice d'une concession fédérale, la liberté de passage postulée pourrait être accordée sans difficultés si les conditions d'assurance des diverses institutions de prévoyance avaient quelque apparence d'uniformité. Or tel n'est généralement pas le cas. En outre, la situation mathématique et, partant, financière des différentes caisses est fort différente, ce qui rend plus difficile encore le libre passage. La principale difficulté réside toutefois dans le fait que les entreprises concessionnaires ou leurs institutions de prévoyance se montrent peu empressées à remettre au membre sortant les capitaux de couverture, amassés souvent au prix de lourds sacrifices, alors que les nouveaux membres ne sont généralement admis dans les caisses que contre versement d'importants droits d'entrée. Pour ces raisons, les accords de libre passage entre institutions de pré-

voyance ne sont guère fréquents; souvent aussi de tels accords n'ont pas duré longtemps. Dans ces conditions, il est impossible d'instaurer, de par la loi, le droit de libre passage. Désirant cependant tenir compte autant que possible du postulat du Conseil national, nous avons prévu dans notre projet que l'assuré passant dans une autre institution de prévoyance soumise à la présente loi, aura droit, dans certaines conditions, à une augmentation des «indemnités de sortie», indemnités dont il est déjà question dans la loi sur les caisses de secours; il bénéficierait ainsi non seulement de ses propres versements, mais encore de la moitié des contributions ordinaires versées par l'ancien employeur, le tout étant transféré à la nouvelle caisse. Pour le reste, le projet se borne à réserver les conventions passées entre les entreprises ou leurs caisses d'assurance à l'effet de faciliter le passage d'une caisse dans l'autre et à soumettre ces conventions à l'approbation de l'autorité de surveillance en vue de sauvegarder les intérêts de la caisse et de l'assuré.

*Article 76:* En règle générale, les caisses adoptent des statuts ou des règlements. Or il est souhaitable qu'aussi bien les contributions de l'entreprise et celles de l'agent affilié à la caisse que les prestations de celle-ci fassent toujours l'objet d'un seul et même règlement (1<sup>er</sup> al.).

On s'est souvent demandé si les fonctions et les attributions de l'autorité de surveillance englobaient la compétence de régler les différends relatifs aux prestations des caisses de prévoyance. Ladite autorité a fréquemment été sollicitée à cet effet soit par les ayants droit aux prestations, soit par les administrations des caisses. Conformément au rôle attribué à l'autorité de surveillance par la loi sur les caisses de secours et au principe de la distinction à faire entre la compétence de surveiller administrativement les caisses et celle de connaître des prétentions litigieuses, il importe d'établir clairement ici qu'il appartient au juge de statuer. Dans certains cantons, ce ne sont pas les tribunaux ordinaires qui ont à connaître de ces différends, mais les tribunaux d'assurance. La question de la compétence matérielle est réglée par le droit cantonal. (2<sup>e</sup> al.). Certains cantons ont déferé cette compétence aux tribunaux d'assurance créés en vertu des prescriptions sur l'assurance contre la maladie et les accidents.

L'article 77 est conforme à l'article 7 de la loi sur les caisses de secours. Il précise cependant qu'en cas de répartition de la fortune de la caisse entre les ayants droit, les prestations exigibles doivent être prises en considération dans une mesure équitable. A l'égard des caisses de pensions, le droit aux rentes courantes doit être considéré comme un droit acquis; il est donc juste qu'il jouisse de la priorité en cas de dissolution de la caisse. Cette priorité ne doit cependant pas être telle qu'il faille exiger des sacrifices démesurés des autres ayants droit au remboursement partiel du capital de couverture et que, le cas échéant, ils restent les mains vides. La loi sur les caisses de secours disposait déjà que le Conseil fédéral doit veiller à ce que les intérêts des assurés soient sauvegardés et à ce que l'actif de la caisse

soit «réparti entre les divers assurés proportionnellement au compte de réserve de chacun d'eux».

## CHAPITRE X

### Dispositions pénales et mesures administratives

1. Aucune législation ne peut se borner à édicter des prescriptions sur le comportement de ceux qui lui sont soumis. Il faut, par surcroît, une organisation qui permette à l'autorité compétente de constater la violation des prescriptions et d'en imposer l'observation.

Suivant l'époque à laquelle elles ont été édictées et suivant leur but, les dispositions pénales contenues dans le droit ferroviaire actuel sont formulées de façons très diverses.

Loi	Art.	Faits	Peine	Prononcée contre	Compétence
Loi de 1872 sur les chemins de fer	34	retards répétés des trains, dus à la négligence	amende jusqu'à 1000 francs	entreprise de chemins de fer	Conseil fédéral, soit autorité de surveillance
Loi de 1899 sur les chemins de fer secondaires	2				
Loi de 1895 sur le droit de vote	11	violation du régime auquel est soumis le droit de vote dans les compagnies (1)	amende jusqu'à 10 000 francs, liée, dans les cas graves à une peine d'emprisonnement de 3 mois au plus	actionnaires et organes de la compagnie	Tribunal fédéral comme cour pénale fédérale
Loi de 1896 sur la comptabilité	18	violation de prescriptions, retards répétés	amende jusqu'à 10 000 francs (2)	entreprise de chemins de fer	
Loi de 1893 sur les transports	65	grave négligence des devoirs incombant aux preneurs en charge de transports (3)	amende jusqu'à 1000 francs, en cas de récidive jusqu'à 5000 francs (2)	entreprise de chemins de fer	

(1) Délit poursuivi d'office.  
(2) Délit poursuivi sur plainte de l'autorité de surveillance.  
(3) Dans l'attente de la revision de la loi de 1872 sur les chemins de fer, la disposition n'a pas été reprise par la loi de 1948 sur les transports.

Les lois plus récentes qui prévoient des peines pour des contraventions analogues fixent des amendes moins élevées, mais à leur place ou en cumul avec elles, des peines d'arrêts.

Loi	Art.	Faits	Peine	Prononcée contre	Compétence
Loi de 1924 sur le service des postes	61, al. 1 <sup>er</sup>	violation des mesures d'ordre	amende de 50 à 1000 francs	entreprise concessionnaire	département des postes et des chemins de fer
Loi de 1950 sur les trolleybus	17	violation de la loi, des dispositions d'exécution et de la concession	amende de 50 à 2000 francs	entreprise concessionnaire	département des postes et des chemins de fer
Loi de 1948 sur la navigation aérienne	91	violation de la loi, des dispositions d'exécution et des conventions internationales	arrêts de 3 mois au plus ou amende jusqu'à 2000 francs	quiconque	office de l'air

L'article 292 du code pénal prévoit que celui qui ne se sera pas conformé à une décision à lui signifiée sous la menace de la peine qui y est prévue, par une autorité ou un fonctionnaire compétents, sera puni des arrêts ou de l'amende. Il s'agit ici d'une sorte de blanc-seing donné à l'autorité pour la mettre en mesure d'imposer, sous la menace de sanctions, l'exécution de ses prescriptions. Or, des sanctions sont généralement prévues dans les actes législatifs eux-mêmes; ces dispositions sont alors seules applicables. L'article 292 du code pénal ne s'applique alors que subsidiairement (ATF 73 [1947], IV, 129; 78 [1952], I, 178, cons. 2).

Nous nous sommes demandé s'il était possible de renoncer à une disposition pénale dans la loi sur les chemins de fer, afin de pouvoir, le cas échéant, agir en vertu de l'article 292 du code pénal. Eu égard aux particularités des dispositions du droit ferroviaire, nous n'aimerions pas nous référer audit article. Certes, la loi sur les chemins de fer est, pour l'essentiel, un texte de droit administratif et l'article 292 du code pénal a été créé pour donner à l'autorité administrative un moyen de coercition. Dans la surveillance de la construction et de l'exploitation des chemins de fer, la sécurité et la «capacité» des installations et du service sont les premiers objectifs. On pourrait à la rigueur justifier l'idée de vouloir assurer par la menace des arrêts contenue à l'article 292 du code pénal l'observation des dispositions édictées à cet égard. Mais on ne pourrait en faire de même pour

l'observation d'autres prescriptions, telles que l'obligation de transporter instaurée par la loi sur les transports, les prescriptions concernant la nationalité des administrateurs et du personnel, la comptabilité des entreprises et l'administration des caisses de secours, voire les pures prescriptions d'ordre contenues dans les concessions. Exception faite d'une disposition de la loi de 1895 sur le droit de vote, la législation en vigueur jusqu'ici ne connaissait que l'amende.

Conformément au droit en vigueur et à d'autres lois dans lesquelles sont insérées, pour leur champ d'application, des dispositions pénales propres, nous croyons indiqué de prévoir aussi une telle disposition dans la loi sur les chemins de fer. Etant donné que les prescriptions éparpillées jusqu'ici dans différentes lois seront réunies désormais dans un seul et même acte législatif, il y faut aussi une disposition pénale unique permettant de prévoir une amende pour les contraventions à la loi sur les chemins de fer, à d'autres lois et aux conventions internationales applicables aux chemins de fer ainsi qu'aux prescriptions d'exécution, aux dispositions des concessions et aux ordonnances de l'autorité de surveillance prises en vertu de ces dispositions. Notons que la surveillance instituée par la loi et la concession rencontrent la compréhension des entreprises assujetties et qu'il s'est établi entre celles-ci et l'autorité une collaboration fondée sur la confiance mutuelle.

*Article 78:* Si l'on considère les délits qui d'après l'article 340 du code pénal sont encore soumis à la juridiction fédérale, il n'y a plus aucune raison de soumettre à la cour pénale fédérale les contraventions à la législation ferroviaire. Celles-ci peuvent être jugées par les tribunaux cantonaux. Il n'appartient pas à l'autorité de surveillance de juger ces causes pour lesquelles le juge doit être déclaré compétent dès l'abord. En outre, ces contraventions ne doivent être poursuivies devant les tribunaux que sur dénonciation de l'autorité de surveillance. Eu égard à l'article 18 et en corrélation avec l'article 102 du code pénal, il convient de prescrire expressément que les infractions dues à la négligence sont punissables, ce qui nous paraît nécessaire pour que soient observées les prescriptions qui, en matière de construction et d'exploitation, tendent à éliminer les causes de dangers.

Comme c'est le cas à l'article 91 de la loi sur la navigation aérienne, ce ne sont plus seulement l'entreprise concessionnaire et ses organes qui sont menacés de sanctions. C'est quiconque contrevient aux prescriptions. Certaines dispositions de la loi sur les chemins de fer doivent être observées même par les tiers (art. 16, 1<sup>er</sup> al., 19, 22, 1<sup>er</sup> al., 29, 1<sup>er</sup> al.). A l'instar du droit ancien, le projet fixe le maximum de l'amende à 10 000 francs mais renonce à la peine des arrêts (1<sup>er</sup> al.).

Les poursuites pénales intentées en vertu de dispositions plus sévères du code pénal sont réservées comme jusqu'ici. La législation relative à la police des chemins de fer doit également être réservée. La responsabilité

personnelle des agents agissant pour des personnes morales ou pour des sociétés commerciales n'est pas nouvelle (2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.).

2. Bien plus importantes que les mesures pénales applicables à un cas particulier et après coup sont les mesures administratives prévues dans la législation ferroviaire, dans les concessions plus récentes et dans d'autres prescriptions édictées tant par la Confédération que par les cantons. Si l'inobservation des prescriptions ou des décisions de l'autorité de surveillance provoque une situation incompatible avec la sécurité et le bon ordre qui doivent régner dans la construction, l'exploitation, le service ou l'administration des entreprises, il importe qu'une contrainte administrative puisse y remédier en cas de négligence de l'assujetti et, si besoin est, par exécution à ses frais.

L'article 79 reprend, au 1<sup>er</sup> alinéa, la disposition disciplinaire figurant dans les concessions. Par sa nature et sa portée, elle a sa place dans la loi; il faut y ajouter le principe de l'exécution des mesures par voie administrative, principe qui figurait déjà dans l'ancien droit.

L'article 80 menace enfin du retrait de la concession les contrevenants aux prescriptions, comme le font d'autres lois de surveillance. Les mesures que l'Assemblée fédérale pourrait se voir obligée de prendre dans un tel cas doivent être réservées. Les articles 13 et 28 de la loi de 1872 sur les chemins de fer prévoyaient la vente pure et simple en adjudication publique de la voie ferrée, avec tous ses accessoires, pour le compte de la compagnie. Il semble qu'une telle sanction ne soit plus de mise aujourd'hui, d'autant qu'on ne trouverait plus aussi aisément un adjudicataire qui s'obligerait à exploiter l'entreprise sur la base de la concession accordée à l'ancien détenteur. Même dans la liquidation forcée, le Tribunal fédéral peut, si la seconde enchère ne donne lieu à aucune offre qui atteigne la mise à prix, prendre, d'entente avec le Conseil fédéral, d'autres dispositions appropriées s'il n'adjudge pas l'objet au plus offrant.

## CHAPITRE XI

### Dispositions transitoires et dispositions finales

*Article 81:* Toutes les concessions prescrivent que «les lois fédérales et toutes les autres prescriptions des autorités fédérales en matière d'établissement et d'exploitation de chemins de fer suisses devront être strictement observées».

Nous avons inséré dans le projet, sous une forme unifiée, certaines dispositions qui faisaient partie, jusqu'ici, du texte des concessions avec une teneur un peu différente suivant les époques. Leur nature et leur portée justifient leur insertion dans la loi. Ces dispositions des concessions doivent être abrogées, ainsi celles qui se rapportent à la nationalité des adminis-

trateurs et du personnel, aux «fonds de renouvellement et de réserve», aux mesures disciplinaires et administratives (art. 11, 56 à 59, 78 et 79 du projet).

D'autres dispositions des concessions dont il est question à l'article 81, 1<sup>er</sup> alinéa, peuvent aussi être abrogées. Il pouvait être important, dans quelques cas particuliers, de déterminer le genre de traction et le nombre des voies avant l'établissement de la ligne. Si les rares chemins de fer encore exploités à la vapeur voulaient changer leur mode de traction, il ne faudrait pas que nous fussions obligés de demander à l'Assemblée fédérale de modifier la concession; aujourd'hui déjà le Conseil fédéral peut, en vertu de l'article 14, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi de 1872 sur les chemins de fer, ordonner l'établissement de nouvelles installations dans l'intérêt de la sécurité d'exploitation ou dans l'attente d'une extension des besoins de trafic, ou encore en vue de la défense nationale. Le réseau ferré suisse devant, d'une façon générale, être considéré aujourd'hui comme achevé et les rapports entre la Confédération et les chemins de fer fédéraux étant réglés spécialement, ces cas n'ont plus aucune importance. Si toutefois l'entreprise a dû construire dans l'intérêt de la défense nationale de nouvelles installations dépassant les limites de ce que lui imposaient la loi ou la concession, elle avait droit à une indemnité de la Confédération en vertu de l'article 14, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi de 1872 sur les chemins de fer, disposition que nous avons maintenue (art. 40 du projet). Comme jusqu'ici, c'est le Tribunal fédéral qui est compétent pour juger les contestations relatives aux frais (art. 46 du projet).

Du fait des changements intervenus dans les conditions d'exploitation, ensuite notamment de l'électrification, les dispositions concernant la vitesse des trains sont surannées. Cette vitesse doit faire l'objet d'une surveillance constante et être adaptée au genre de chemin de fer, au système de freins, aux conditions de déclivité et de sinuosité et aux autres circonstances locales. Actuellement, l'ordonnance du 19 février 1929 fixant la vitesse maximum des trains sur les chemins de fer principaux (RS 7, 89) et les articles 39 et 40 de l'ordonnance du 19 mars 1929 concernant la construction et l'exploitation des chemins de fer secondaires suisses (RS 7, 122) contiennent les principes valables à cet égard.

Nombreuses sont les dispositions des concessions qui concernent les taxes. Or, ces dispositions devraient être abrogées dans la mesure où elles sont contraires à la loi de 1948 sur les transports, parce que celle-ci a bien abrogé expressément toutes les dispositions contraires des lois, arrêtés fédéraux et ordonnances, mais non celles des concessions; tel est le cas pour la prescription relative au transport des bagages à main (art. 28 de la loi sur les transports et art. 59 du règlement de transport).

De nombreuses concessions valables jusqu'en 1980 ou au-delà prescrivent que, dans les cas de calamités publiques, de cherté exceptionnelle

des denrées alimentaires et du fourrage, les chemins de fer pourront être tenus, à la demande du Conseil fédéral, de transporter temporairement les céréales et les produits de la terre à des taxes inférieures à celles des tarifs en vigueur, y compris les tarifs exceptionnels. Ces dispositions-là sont également surannées. Elles n'ont plus été appliquées depuis des dizaines d'années et il n'est guère concevable qu'on s'y réfère jamais.

Bien des concessions prescrivent encore, suivant l'époque à laquelle elles ont été accordées, que si, pendant un certain nombre d'années, l'entreprise réalise un produit net de 6 pour cent ou plus, le maximum des taxes de transport fixé dans l'acte de concession sera abaissé dans une proportion équitable en tant que la société n'aura pas tenu compte des besoins de la population en lui accordant d'autres réductions de taxes ou en introduisant des améliorations dans le service de transport. Ces dispositions reposent sur les conceptions que le détenteur de la souveraineté en matière de concessions avait à une époque où le chemin de fer dominait le trafic en tant que seul moyen de transport efficace. La concession déférait au titulaire l'exercice et l'exploitation économique d'un droit réservé à l'Etat. C'est pour se prémunir contre l'enrichissement de l'entreprise concessionnaire aux dépens de la collectivité que la disposition précitée a été insérée dans les concessions. De 1885 à 1913, il suffisait d'un produit net dépassant 6 pour cent pendant trois ans pour déclencher la baisse des taxes ou sa compensation. A partir de 1914, il fallait que pendant six années consécutives le bénéfice annuel revenant au capital-actions dépassât 6 pour cent en moyenne et pour chacune des trois dernières années. D'après certaines concessions, ce taux devrait atteindre 4, 4½, 5, 7, 8 ou 10 pour cent pour provoquer la baisse des taxes, dans des conditions s'écartant encore de la règle et différentes suivant les cas. Parfois, c'est le Conseil fédéral qui peut prendre une décision définitive à cet égard, dans d'autres cas c'est l'Assemblée fédérale.

Ce régime fut à l'origine de dispositions fort compliquées pour le calcul de ce produit net. Leur application fut d'autant plus malaisée que la concession faisait état soit du produit net, soit du bénéfice net ou du bénéfice de l'exercice (arrêtés fédéraux des 17 juin 1914 et 14 décembre 1921 concernant le calcul du produit net des chemins de fer privés, RO n. s. 30, 256, et RS 7, 236).

Aussi longtemps que la plupart des chemins de fer réalisèrent de tels produits nets, ce n'est pas la réduction des taxes qui fut imposée mais bien l'introduction d'autres allègements. Au surplus, les concessions avaient en vue la réduction du maximum des taxes qu'elles fixaient. Ce maximum n'a été dépassé que dans des cas fort rares. Dans l'arrêté du Conseil fédéral du 16 août 1950 concernant l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer (art. 10, 13, 16, 18, 22) les taxes maximums admises sont fixées de telle façon qu'elles ne peuvent plus guère être atteintes, eu égard à la concurrence imposée par les autres moyens de transport.

En contre-partie, les concessions autorisent le relèvement raisonnable des taxes maximums qui y sont fixées si le produit de l'entreprise ne suffit pas pour couvrir les frais d'exploitation, y compris les intérêts du capital-obligations et «les versements au fonds de renouvellement» (amortissements). Dans certains cas, c'est le Conseil fédéral qui est compétent pour autoriser le relèvement, dans d'autres sa décision est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Comme chacun sait, il a fallu accorder à plusieurs reprises des suppléments de ces taxes maximums, la dernière fois par l'arrêté fédéral du 27 octobre 1949 concernant la fixation des principes généraux pour l'établissement des tarifs des entreprises suisses de chemins de fer (RO 1949, 1611). Or l'arrêté du Conseil fédéral du 16 août 1950 (RO 1950, 1548), qui a été approuvé par vous, a fixé les suppléments admis aux taxes maximums prévues par les concessions de façon que les dispositions de celles-ci relatives au relèvement desdites taxes sont devenues caduques.

Ces dispositions des concessions qui se rapportent au relèvement ou à la réduction des taxes maximums suivant l'importance du produit net doivent être considérées comme surannées et sont par conséquent susceptibles d'être abrogées (1<sup>er</sup> al.). Les nouvelles concessions ne les connaissent plus.

En revanche, afin d'éviter tout empiétement de l'Etat sur des droits considérés comme acquis du fait de l'octroi des concessions, les dispositions de celles-ci relatives au rachat ne seront pas modifiées mais resteront en vigueur jusqu'à l'expiration de leur validité (2<sup>e</sup> al.).

L'article 82 garantit aux chemins de fer secondaires, jusqu'au moment où seront établis les principes visés à l'article 43, au moins les indemnités qui leur sont accordées selon le droit en vigueur pour leurs prestations en faveur de l'administration des postes, télégraphes et téléphones.

L'article 83 reprend, sous une forme simplifiée, l'article 10 de la loi du 21 décembre 1949 complétant celle de 1939 sur l'aide aux chemins de fer privés.

*Article 84:* Les redevances mentionnées dans la loi du 18 juin 1914 concernant les émoluments à payer pour les concessions d'entreprises de transport (RS 7, 987) pour l'octroi, l'extension, le transfert, la modification des concessions ainsi que pour la prolongation des délais fixés dans ces actes doivent être revisées. Il devrait être possible de les fixer dans une ordonnance en même temps que celles qui se rapportent à l'application d'autres lois. Il faudrait y englober aussi les frais de l'autorité de surveillance pour l'inspection et l'essai des installations et des véhicules avant leur mise en service (frais dits de reconnaissance), que l'article 17 de la loi de 1872 mettait déjà à la charge des entreprises concessionnaires. Vendraient s'y ajouter des droits administratifs appropriés pour couvrir les

dépenses occasionnées à l'administration des postes, télégraphes et téléphones par le contrôle des installations et appareils radioélectriques et autres, contrôle que l'article 20 du projet réserve à cette administration; puis les émoluments pour l'approbation globale des plans en cas d'établissement de nouvelles lignes ou tronçons avec leurs installations, cette approbation exigeant beaucoup de travail. Enfin, de modestes droits devraient pouvoir être perçus en raison du fait que l'autorité de surveillance doit, dans une mesure toujours plus forte, fournir des renseignements de toute nature, établir, à l'intention d'autorités administratives, des tribunaux, d'autres compagnies, et surtout des tiers, des rapports d'expertises techniques ou juridiques touchant la construction, l'exploitation, le trafic, l'assainissement ou la comptabilité des entreprises soumises à la loi.

En revanche, nous renonçons à prévoir des émoluments pour les autres projets qui doivent nous être soumis régulièrement pour approbation, tels que plans d'installations et de véhicules isolés, projets de règlements de service ou d'exploitation, tarifs, comptes, statuts, contrats relatifs aux embranchements industriels, conventions d'affermage ou d'exploitation, ainsi que pour l'examen des règlements et des bilans techniques des caisses de secours. Ces pièces sont soumises à l'approbation des autorités non pas dans l'intérêt de l'entreprise, mais pour sauvegarder des intérêts publics. Il nous semblerait peu indiqué de percevoir des droits pour cela, eu égard aux nombreuses obligations d'utilité publique qui incombent déjà à ces entreprises.

En conséquence, la loi du 18 juin 1914 concernant les émoluments à payer pour les concessions d'entreprises de transport peut être abrogée (art. 86).

*Article 85:* Dans nos considérations sur les fins et l'ampleur de cette revision de la législation ferroviaire, nous avons rappelé qu'une des caractéristiques de celle-ci résidait dans le fait que nombre de lois ou de dispositions de ces lois s'appliquent encore à d'autres entreprises de transport au bénéfice d'une concession fédérale, notamment aux services de navigation, mais aussi à ceux de trolleybus en vertu des articles 3 et 11 de la loi y relative du 29 mars 1950 (RO 1951, 663). Le projet groupe dans un seul acte législatif la plupart des lois concernant les chemins de fer, ce qui implique l'abrogation de l'ancien droit. Il importe donc de fixer la mesure dans laquelle la nouvelle loi s'appliquera à d'autres entreprises, à défaut de quoi il faudrait des dispositions compliquées pour déterminer quelles prescriptions de l'ancien droit resteraient applicables à ces autres entreprises et sous quelle forme modifiée. De prime abord, le projet a fixé la portée générale de ses dispositions concernant la jonction des lignes et le trafic direct entre les compagnies de chemins de fer et les autres entreprises de transport, parce que ces rapports sont opportunément réglés à cette

place (art. 33, 35 et 38). L'article 85 délimite le champ d'application de la loi sur les chemins de fer à d'autres égards encore.

*1<sup>er</sup> alinéa:* Conformément au droit en vigueur, les dispositions du projet qui concernent les caisses de secours en faveur du personnel et les principes de l'aide aux entreprises de chemins de fer, ainsi que ceux qui se rapportent aux émoluments à payer sont déclarés applicables aux services de navigation au bénéfice d'une concession fédérale (chap. VI et IX et art. 84). Comme la loi de 1939, celle de 1949 qui la complète, ainsi que l'arrêté fédéral du 3 octobre 1951 concernant une aide temporaire à certaines entreprises pour maintenir leur exploitation, ont donné et donneront encore lieu, si les conditions requises sont remplies, à d'importantes prestations financières de la Confédération et des cantons aux entreprises en question, il n'est que juste de leur déclarer applicables comme aux chemins de fer et pour les mêmes raisons, les dispositions relatives à la représentation des corporations publiques dans l'administration, à l'approbation des statuts et surtout au régime des comptes (chap. III et VII).

Quoique dans une mesure moindre que les chemins de fer, les entreprises de navigation sont soumises aux obligations particulières imposées dans l'intérêt de l'économie et de la défense nationales et doivent fournir des prestations spéciales à cette fin. Cela justifie l'application des articles 39 à 42 et 44 à 46 du projet. Pour ce qui est de l'article 43, son application aux entreprises de navigation n'est pas nécessaire, les prestations imposées à ces entreprises au profit de l'administration des postes, télégraphes et téléphones en vertu de l'article 31 de l'ordonnance du 19 décembre 1910 sur la navigation dans les eaux suisses (RS 7, 346) ayant toujours fait l'objet d'une indemnité supérieure.

Font défaut, en revanche, pour les entreprises de navigation, des dispositions correspondant aux articles 4, 6 à 8, 37 et 79; l'expérience a montré, en outre, que l'article 19 pouvait revêtir une certaine importance à leur égard, ainsi qu'à l'avenir l'article 20. Quant à l'article 7, il n'apporte rien de nouveau en ce qui les concerne et n'est déclaré applicable que par souci d'établir un texte complet. L'application des articles 78 et 79 découle aussi du besoin d'uniformité; celle de l'article 3 permet d'abroger l'arrêté fédéral du 21 juin 1907, qui repose sur l'ancienne loi de 1850, elle-même abrogée dans l'entre-temps, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

*2<sup>e</sup> alinéa:* C'est également pour unifier le droit que nous prévoyons d'appliquer les articles 78, 79 et 84 aux entreprises de trolleybus.

*3<sup>e</sup> alinéa:* Dans les concessions, nous avons également imposé aux entreprises de téléphériques et de télésièges la création de caisses de secours en faveur du personnel. Elles aussi ont besoin d'un personnel stable et bien instruit, et ce personnel est exposé à des dangers professionnels sérieux. Ces entreprises, qui assurent le transport régulier de personnes, sont au bénéfice d'une concession accordée en vertu de la législation postale, la-

quelle ne contient aucune disposition sur l'administration des caisses de secours du personnel. Les motifs qui ont milité en faveur d'une législation sur la surveillance de ces caisses dans les entreprises de chemins de fer et de navigation, ainsi que dans celles de trolleybus en vertu de la loi y relative, commandent qu'on applique aux funiculaires aériens les articles 70 à 76, et 77, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas. Le 3<sup>e</sup> alinéa de ce dernier article ne peut être déclaré applicable, ces entreprises n'étant pas soumises à la loi de 1917 sur la constitution de gages et la liquidation forcée. L'application des articles 78, 79 et 84 s'impose.

*4<sup>e</sup> alinéa.* Quand, jusqu'ici, d'autres véhicules se substituaient à titre d'essai aux véhicules de chemins de fer, en vue d'un remplacement définitif du rail par un autre mode de transport, il s'agissait d'une situation provisoire. Il était possible alors de traiter un tel service comme un service ferroviaire, puisque la concession de chemin de fer n'était pas encore éteinte et que l'octroi d'une concession postale ne s'imposait pas pendant la période des essais.

Nous avons exposé plus haut que certains chemins de fer se décident, pour des raisons de finances et d'économie d'entreprise, à utiliser des véhicules routiers en doublure du chemin de fer. Il s'agit d'une étroite relation, d'exploitation entre les deux modes de transport. Il n'est plus seulement question de transports en provenance ou à destination des stations de chemins de fer, mais bien de transports exécutés tout à tour par rail et par route; quand ce transport est fait par les véhicules routiers, il peut aller au-delà des stations ferroviaires, vers des localités éloignées non desservies par le chemin de fer. En règle générale, il s'agit toutefois du transport de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de chemins de fer raccordés. Suivant la nature et l'ampleur du trafic et sa densité momentanée, le transport se fera par véhicules de chemin de fer ou par d'autres véhicules. L'entreprise de chemins de fer subsiste donc; son exploitation n'est pas suspendue provisoirement pour être supprimée plus tard en totalité, ce qui conduirait à l'extinction de la concession (art. 7 et 48 du projet).

On peut se demander à quel droit il faut soumettre une telle exploitation mixte. La question est d'importance non seulement pour les rapports entre l'entreprise de chemins de fer et l'Etat, mais aussi à l'égard des voyageurs, expéditeurs de marchandises et tiers, du point de vue du droit des transports, de la responsabilité civile et à d'autres points de vue encore.

Pour ce qui est du droit des transports, c'est-à-dire des conditions de transport, des tarifs et de la responsabilité née du contrat, l'unité du droit applicable est déjà assurée dans une certaine mesure. En vertu de l'article 4 de la loi sur les transports et de l'article 2 du règlement, le droit en question est applicable en principe, même si l'entreprise de chemin de fer exécute le transport par un autre moyen que le chemin de fer. D'ailleurs, l'article 3

de la loi précitée autorise le Conseil fédéral, dans la mesure où cela permettra de constituer des bases légales uniformes pour les différents genres de services, à étendre par voie d'ordonnance, ou dans les cas d'espèce par la concession, l'application du droit des transports au trafic d'autres entreprises dont l'exploitation régulière est obligatoire en vertu de la concession fédérale. Sous l'angle du droit des transports, point n'est donc besoin de nouvelles dispositions pour de tels services mixtes.

Il n'en est pas de même pour la responsabilité civile en cas de mort d'homme ou de lésions corporelles subies par les voyageurs. A cet égard, les dispositions, axées sur le genre de véhicule, de la loi du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes (RS 2, 800) ne correspondent pas à celles de la loi du 15 mars 1932 sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles (RS 7, 593). La responsabilité civile de l'entreprise exploitante ou d'une organisation qui lui sert d'exécutante ne peut, bien entendu, être différente suivant le genre du véhicule qui transporte le client. Il semble opportun d'appliquer dans ce domaine un seul droit.

Les services mixtes peuvent être obligés, le cas échéant, d'édifier ou d'agrandir des constructions qui servent aux deux modes d'exploitation, par exemple des ateliers ou des bâtiments pour abriter les véhicules. L'entreprise de chemin de fer peut user, pour l'acquisition de terrains, de son droit d'expropriation. Or, tel n'est pas le cas pour édifier ou agrandir une construction servant à abriter des véhicules à moteur ou à entreposer des carburants; il peut donc devenir nécessaire d'accorder le droit d'expropriation pour les besoins du trafic mixte.

Il convient enfin d'examiner, dans l'intérêt des bailleurs de fonds, si le droit de gage global, limité, d'après l'article 9 de la loi sur la constitution de gages et la liquidation forcée, aux éléments de fortune qui servent à l'exploitation du chemin de fer, ne devrait pas être élargi afin de pouvoir être mis à la disposition des créanciers de ces exploitations mixtes; c'est en effet de cette manière seulement que des biens mobiliers peuvent être mis en gage sans qu'il soit nécessaire de les confier à la garde des créanciers. Or, le débiteur doit pouvoir se servir des véhicules dans son exploitation.

Il faut attendre de voir comment se développeront ces services mixtes. A l'étranger, ils sont déjà assez répandus. Pour différentes raisons, les entreprises de chemins de fer n'ont encore guère eu recours, chez nous, à cette organisation de l'exploitation. Certaines tendent à s'engager dans cette voie.

A ce stade de l'évolution, il n'est pas possible d'élaborer un statut légal pour ce genre de services et de le codifier dans la nouvelle loi sur les chemins de fer. Il ne peut s'agir de soumettre purement et simplement de tels services à la législation ferroviaire. L'exploitation mixte d'un chemin de fer est de toutes façons soumise en partie à cette législation. Si l'entreprise de chemin de fer n'emploie pas des véhicules routiers lui apparte-

nant mais s'assure simplement des véhicules de tiers ou de leur organisation de transports pour compléter le service ferroviaire sur la base de contrats, il n'est pas nécessaire de déclarer applicables des dispositions du droit ferroviaire autres que celles de la loi sur les transports (art. 3, 7 à 14), de la législation sur la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications, et, le cas échéant, de la loi sur la responsabilité civile.

Ce n'est que dans la mesure où il paraît indiqué de créer des bases légales uniformes pour les différents genres de services de transport que nous désirons pouvoir étendre l'application de la présente loi ou d'autres lois ferroviaires à des services qui sont exploités en doublure ou en remplacement du chemin de fer par lui-même ou par d'autres entreprises de transport affiliées.

*Article 86:* Grâce au regroupement des principales lois ferroviaires qui ont fait l'objet de la revision, il est possible d'abroger une série de lois et d'arrêtés fédéraux (1<sup>er</sup> al., ch. 1 à 6, 10 et 11).

Le Tribunal fédéral statuera, comme il le fait déjà en partie selon l'ancien droit, sur les contestations, mentionnées aux articles 38, 46, 61 et 69 du projet, qui entraînent l'abrogation des lettres *c* à *e* de l'article 111 de la loi fédérale d'organisation judiciaire. Toutes ces contestations sont déjà, en vertu de la lettre *i* de l'article cité, de la compétence du Tribunal fédéral (ch. 7).

Les délais de prescription mentionnés à l'article 9 de la loi sur la police des chemins de fer se sont révélés trop courts. Cette disposition serait avantageusement absorbée par la disposition générale de l'article 109 du code pénal sur la prescription de la peine; il en est de même des dispositions cantonales sur la péremption de l'action pénale réservées dans la dernière phrase de l'article 11 de la loi sur la police des chemins de fer (ch. 8).

En revanche, la nature des peines et leurs mesures selon l'article 8 de la loi précitée devraient être mises en harmonie avec les conditions actuelles et adaptées aux articles 101 et 106 du code pénal (3<sup>e</sup> al.).

A ce propos, il convient d'abroger l'article 17, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur les trolleybus (ch. 9).

*2<sup>e</sup> alinéa:* Les lois et arrêtés mentionnés sous chiffres 13 à 15 doivent être abrogés pour les mêmes motifs que les textes législatifs énumérés au 1<sup>er</sup> alinéa, chiffres 1 à 6, 10 et 11. Grâce à la réserve expressément faite pour les droits et créances que la Confédération, les cantons, les communes et les particuliers peuvent faire valoir en vertu de ces textes, il est possible d'abroger aussi les arrêtés fédéraux cités sous chiffres 16 à 18 et qui figurent encore, du fait de ces droits, dans le volume 7 du *Recueil systématique des lois et ordonnances, 1848-1947*.

Vu les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander de bien vouloir adopter le projet de loi ci-joint.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 3 février 1956.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**Feldmann**

*Le chancelier de la Confédération,*

**Ch. Oser**

10857

---

(Projet)

**LOI FÉDÉRALE**

sur

**les chemins de fer***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 23, 24<sup>ter</sup>, 26, 34, 2<sup>e</sup> alinéa, 36 et 64 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 3 février 1956,

*arrête:*

## CHAPITRE PREMIER

**Dispositions générales**

## Article premier

I. Champ  
d'application

<sup>1</sup> La présente loi est applicable à la construction et à l'exploitation des chemins de fer qui, en vertu de leur destination, sont à la disposition de chacun, pour le transport des voyageurs ou des marchandises, ainsi qu'aux rapports, réglés par elle, de ces chemins de fer avec les autres entreprises de transports publics, les administrations publiques et les tiers.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral décide de l'application de la présente loi à des installations de chemins de fer.

<sup>3</sup> Sont réservées la loi sur les chemins de fer fédéraux et, sauf dispositions contraires de la présente loi, les autres dispositions de droit fédéral applicables aux chemins de fer.

## Art. 2

II. Chemins de fer  
principaux et  
secondaires

<sup>1</sup> Le réseau ferré suisse se compose de chemins de fer principaux et de chemins de fer secondaires. Sont considérés comme principaux les chemins de fer à voie normale qui assurent le trafic de transit

national et international; sont réputés secondaires les chemins de fer à voie normale qui assurent principalement le trafic d'une région déterminée, ainsi que tous les chemins de fer à voie étroite, chemins de fer à crémaillère, tramways et chemins de fer funiculaires.

<sup>2</sup> La concession détermine si un chemin de fer à voie normale est classé comme secondaire; si la concession ne contient aucune indication à ce sujet, la décision appartient au Conseil fédéral. Celui-ci désigne également les tronçons à voie normale des chemins de fer fédéraux qui entrent dans la catégorie des chemins de fer secondaires.

<sup>3</sup> En cas de changement de circonstances, le Conseil fédéral peut déclarer secondaire un chemin de fer principal ou certains de ses tronçons ainsi que principal un chemin de fer secondaire ou une partie de ses tronçons.

<sup>4</sup> Les cantons dont la voie emprunte le territoire, l'entreprise de chemin de fer, ainsi que les entreprises de transports publics en jonction avec elle, doivent être consultés au préalable.

### Art. 3

Les chemins de fer fédéraux et les entreprises de chemins de fer concessionnaires peuvent exercer le droit d'expropriation conformément à la législation fédérale sur l'expropriation. III. Expropriation

### Art. 4

<sup>1</sup> Outre l'action au for du siège, les habitants de tout canton dont la voie emprunte le territoire peuvent actionner l'entreprise de chemin de fer devant la juridiction compétente de ce canton. Les actions réelles sont intentées au for de la situation de l'objet litigieux. IV. For

<sup>2</sup> Sont réservées les dispositions relatives au for et à la compétence, prévues pour des litiges particuliers par la législation fédérale.

## CHAPITRE II

### Concession

#### Art. 5

<sup>1</sup> Une concession fédérale est nécessaire pour construire et pour exploiter un chemin de fer. La concession peut être accordée lorsque les intérêts de la défense nationale ne s'y opposent pas, le trafic ne peut pas être assuré d'une manière plus judicieuse et plus économique par un autre moyen de transport.

I. Octroi.  
Renouvellement.  
Extinction

S'il s'agit de chemins de fer sur route, l'autorisation requise par le droit cantonal pour l'utilisation de la voie publique doit avoir été accordée ou promise.

<sup>2</sup> L'octroi et le renouvellement de la concession sont du ressort de l'Assemblée fédérale.

Le Conseil fédéral est habilité à prolonger les délais fixés dans la concession et à modifier ou à compléter, en vue de les adapter à un changement de circonstances, les dispositions de la concession qui concernent le siège de l'entreprise, la construction et l'exploitation, l'étendue de l'obligation de transporter, les taxes et les classes de voitures. Il peut autoriser les chemins de fer secondaires qui servent exclusivement ou principalement à transporter les personnes en trafic local à étendre leur réseau, à modifier le tracé des lignes et à supprimer ou restreindre l'exploitation de certaines lignes.

<sup>3</sup> Les cantons intéressés doivent être consultés.

<sup>4</sup> La concession s'éteint:

si, dans les délais fixés, la construction n'est pas achevée ni même commencée, ou si l'installation n'est pas mise en exploitation; sous réserve de renouvellement, si la durée de sa validité est écoulée, si le titulaire de la concession y renonce, si la Confédération procède au rachat ou si, dans la liquidation forcée, le chemin de fer ne peut être adjugé au plus offrant.

#### Art. 6

Aussi longtemps que la concession est valable, le titulaire a le droit et l'obligation de construire et d'exploiter le chemin de fer, y compris les services auxiliaires nécessaires, conformément aux prescriptions de la législation sur les chemins de fer et de la concession.

#### Art. 7

<sup>1</sup> Si une situation obérée ou d'autres motifs importants le justifient, le Conseil fédéral peut apporter des allègements aux obligations qui incombent à l'entreprise de chemin de fer en vertu de la loi ou de la concession. La suspension temporaire de l'exploitation ferroviaire peut être autorisée lorsque le service doit être assuré, en tout ou en partie, au moyen de véhicules autres que ceux de chemin de fer. En cas de suppression définitive de l'exploitation, le Conseil fédéral annule la concession, après quoi les installations de chemin de fer peuvent être enlevées sous réserve des droits des tiers.

<sup>2</sup> Les cantons dont la voie emprunte le territoire et les entreprises de transports publics qui assurent la jonction avec le chemin de fer doivent être consultés au préalable.

#### II. Droits et obligations 1. En général

#### 2. En cas de changement de circonstances

## Art. 8

<sup>1</sup> A la demande du titulaire de la concession, le département des postes et des chemins de fer peut transférer la concession à une autre entreprise de transports publics ou à un tiers.

<sup>2</sup> Si certains droits et obligations découlant de la loi et de la concession devaient seuls être transférés, les contrats conclus pour réaliser ce transfert doivent, pour devenir obligatoires, être approuvés par le département des postes et des chemins de fer. Le titulaire de la concession continuera à répondre envers la Confédération de l'accomplissement des obligations dérivant de la loi et de la concession.

<sup>3</sup> Les cantons intéressés doivent être consultés au préalable.

III. Transfert,  
contrats  
d'affermage et  
contrats  
d'exploitation

## CHAPITRE III

## Surveillance

## Art. 9

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral a la surveillance de la construction et de l'exploitation des chemins de fer. Il peut la simplifier de façon appropriée à l'égard des chemins de fer secondaires qui assurent essentiellement le trafic local ou se trouvent dans des conditions particulièrement simples et ne sont pas raccordés avec le réseau d'autres chemins de fer.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fait exercer la surveillance par le département des postes et des chemins de fer.

<sup>3</sup> Les décisions de l'autorité de surveillance peuvent faire l'objet, de la part des lésés, d'un recours par la voie ordinaire jusqu'au Conseil fédéral. La procédure est réglée par la loi d'organisation judiciaire.

I. Autorité de  
surveillance  
et recours

## Art. 10

L'autorité de surveillance a le droit d'annuler les décisions et les dispositions prises par les organes ou les services de l'entreprise de chemin de fer ou d'en empêcher l'exécution lorsqu'elles violent la présente loi, la concession ou des conventions internationales ou lésent d'importants intérêts nationaux.

II. Droits de  
surveillance  
spéciaux  
1. Annulation de  
décisions et de  
dispositions

## Art. 11

<sup>1</sup> La majorité des membres de l'administration des chemins de fer devra être composée de citoyens suisses ayant leur domicile en Suisse. Les administrations et entreprises étrangères qui exploitent un chemin de fer en Suisse sont tenues de désigner un représentant permanent domicilié en Suisse.

2. Nationalité  
des  
administrateurs  
et du personnel

<sup>2</sup> En règle générale, le personnel à poste fixe doit être de nationalité suisse. D'entente avec les autorités fédérales et cantonales compétentes, l'autorité de surveillance accordera aux chemins de fer qui assurent le trafic par delà les frontières nationales les dérogations appropriées aux circonstances. Elle peut, en tout temps, révoquer ces dérogations lorsque les circonstances l'exigent.

#### Art. 12

3. Représentation  
au sein de  
l'administration

<sup>1</sup> La Confédération, les cantons et d'autres corporations de droit public qui ont accordé d'importants subsides ou prêts peuvent déléguer des représentants dans les organes de l'administration des entreprises de chemins de fer, dans la mesure prévue par les conventions passées à cet effet. En cas de contestation, le Conseil fédéral fixe le nombre et la répartition des représentants de toutes les corporations de droit public. Sont en outre applicables les dispositions du code des obligations sur la représentation de corporations de droit public au sein de l'administration des sociétés anonymes.

<sup>2</sup> Sont réservés, en matière de représentation au sein de l'administration du chemin de fer, les droits acquis, qui sont fondés sur la concession, les statuts ou d'autres actes.

#### Art. 13

4. Statuts

Les statuts de l'entreprise de chemin de fer doivent être approuvés par l'autorité de surveillance, qui vérifiera uniquement s'ils sont conformes à la législation ferroviaire, à la concession et aux conventions concernant les subsides et les prêts accordés par la Confédération et les cantons.

#### Art. 14

5. Rapport de  
gestion.  
Statistique

L'entreprise de chemin de fer est tenue de remettre chaque année à l'autorité de surveillance son rapport de gestion et les procès-verbaux de l'assemblée générale de la société ou de l'organe suprême de gestion, ainsi que les données nécessaires à l'établissement de la statistique officielle des transports.

### CHAPITRE IV

## Construction et exploitation

#### Art. 15

I. Principes

<sup>1</sup> Les installations ferroviaires et le matériel roulant doivent être construits, entretenus et renouvelés conformément aux règles de la technique et aux exigences du trafic. Les entreprises sont tenues d'établir les règlements nécessaires à la sécurité de l'exploitation et

de les soumettre à l'approbation de l'autorité de surveillance. Les chemins de fer seront administrés et exploités le plus possible selon des principes uniformes.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral édicte les prescriptions nécessaires sur la construction et l'exploitation, notamment en ce qui concerne l'unité technique des chemins de fer. Il accorde aux chemins de fer secondaires, dans la mesure compatible avec la sécurité de l'exploitation et les exigences du trafic, les allègements et les simplifications qui répondent à leur caractère et à leur destination.

<sup>3</sup> Les installations ferroviaires et les véhicules ne peuvent être mis en service qu'avec l'autorisation de l'autorité de surveillance. A cet effet, cette autorité a le droit de procéder à des essais préalables.

#### Art. 16

<sup>1</sup> Les plans relatifs à la construction ou à la modification des installations servant à l'exploitation du chemin de fer et des véhicules doivent, sauf dispositions contraires du Conseil fédéral, être soumis à l'approbation de l'autorité de surveillance avant d'être mis à exécution. Il en est de même des modifications apportées aux plans déjà approuvés, ainsi que des plans de construction de tiers pouvant affecter le domaine, l'exploitation ou la sécurité du chemin de fer, ou encore le développement futur des installations ferroviaires.

II. Plans

<sup>2</sup> Avant d'approuver les projets d'installations ferroviaires, l'autorité de surveillance consultera les autorités fédérales et cantonales intéressées. Il appartient aux cantons de consulter les communes.

<sup>3</sup> Lors de l'approbation des plans, les propositions faites par les cantons sur la base de leur législation, notamment en ce qui concerne la police des constructions, du feu et de l'hygiène publique doivent être retenues dans la mesure où elles sont compatibles avec la législation fédérale et les nécessités de la construction et de l'exploitation des chemins de fer.

<sup>4</sup> Sous réserve de la législation fédérale sur l'expropriation, l'approbation des plans devenue définitive vaut décision au sujet des oppositions formées à l'encontre des projets.

#### Art. 17

<sup>1</sup> L'entreprise de chemin de fer est tenue de prendre, conformément aux prescriptions du Conseil fédéral et aux conditions liées à l'approbation des plans, les mesures indispensables pour assurer la sécurité de la construction et de l'exploitation, ainsi que pour éviter que des personnes ou des choses soient exposées à des dangers. Si des travaux de construction affectent des installations publiques telles

III. Mesures de sécurité

que routes ou chemins, conduites et ouvrages similaires, l'entreprise prendra toutes mesures pour assurer l'utilisation de ces ouvrages, en tant que l'intérêt public l'exige.

<sup>2</sup> L'entreprise de chemin de fer supporte les frais de ces mesures. Les frais des mesures nécessitées par des travaux entrepris par des tiers ou qui ont dû être prises eu égard à leurs besoins sont à la charge de ces tiers.

#### Art. 18

##### IV. Obligation de dédommager

L'obligation du chemin de fer de réparer le préjudice causé aux tiers par des empiétements sur leurs droits est régie par la législation fédérale sur l'expropriation lorsque ces empiétements ne doivent pas être tolérés d'après les règles du droit de voisinage ou en application d'autres dispositions légales, et qu'ils sont une conséquence inévitable ou difficilement évitable de la construction ou de l'exploitation du chemin de fer.

#### Art. 19

##### V. Restrictions pour assurer la sécurité du chemin de fer

<sup>1</sup> Si des travaux, des installations ou des entreprises de tiers portent atteinte à la sécurité du chemin de fer, ces tiers ont l'obligation de remédier à la situation lorsque le chemin de fer le demande. Si les intéressés ne peuvent s'entendre au sujet des mesures à prendre, celles-ci seront déterminées par l'autorité de surveillance sur proposition du chemin de fer et après consultation des intéressés. Entretemps, les tiers devront s'abstenir de toute atteinte à la sécurité du chemin de fer.

<sup>2</sup> Si les installations ou les entreprises de tiers existaient déjà avant la mise en vigueur de la présente loi ou avant l'établissement des installations ferroviaires, le droit au dédommagement des tiers sera réglé par la législation fédérale sur l'expropriation. Si les installations ou entreprises de tiers ont été établies après la mise en vigueur de la présente loi ou l'établissement du chemin de fer, les frais des mesures à prendre seront à la charge de ce tiers, et celui-ci n'aura pas droit à un dédommagement.

#### Art. 20

##### VI. Installations de signalisation et de télécommunication

Les entreprises de chemins de fer peuvent établir et exploiter les installations et appareils électriques et radioélectriques nécessaires à leurs services. Le département des postes et des chemins de fer désigne ces installations et appareils et en règle l'utilisation. Les installations radioélectriques doivent dans tous les cas être soumises à la procédure d'approbation des plans selon l'article 16.

#### Art. 21

##### VII. Police des chemins de fer

Les entreprises de chemins de fer exercent la police des chemins de fer conformément à la législation fédérale y relative.

## Art. 22

<sup>1</sup> L'établissement de croisements et la modification de croisements existants entre routes ou chemins et la voie ferrée sont soumis à l'approbation de l'autorité de surveillance. L'article 16 est applicable.

<sup>2</sup> Les croisements avec des routes publiques affectées à l'usage général doivent être approuvés lorsqu'il est établi que pendant et après leur établissement les mesures de sécurité et les installations nécessaires assureront sans entraves la continuité de l'exploitation ferroviaire et que les croisements ne gêneront pas un aménagement projeté des installations du chemin de fer.

<sup>3</sup> Les nouveaux croisements avec des routes publiques doivent en principe être établis sous forme de passages inférieurs ou supérieurs. Sur proposition des autorités intéressées, l'autorité de surveillance des chemins de fer devra, dans la procédure d'approbation des plans, consulter des experts en matière de construction et de circulation routières.

## Art. 23

<sup>1</sup> Lorsqu'un croisement doit être établi entre une nouvelle voie de chemin de fer servant au trafic public et une route publique ou entre une nouvelle route publique et le chemin de fer, tous les frais de l'installation au lieu du croisement seront à la charge du propriétaire de la nouvelle voie ferrée ou de la nouvelle route.

<sup>2</sup> L'usage du domaine routier ou ferroviaire au point de croisement doit être cédé gratuitement.

## Art. 24

<sup>1</sup> Lorsqu'un passage à niveau doit être remplacé par un passage inférieur ou supérieur ou supprimé par suite du déplacement de la route, les frais de toutes les modifications des installations ferroviaires et de la route seront supportés :

par l'entreprise de chemin de fer, si la modification a été provoquée surtout par les besoins du trafic ferroviaire ;

par le propriétaire de la route, si la modification a été provoquée surtout par les besoins du trafic routier.

<sup>2</sup> Dans tous les autres cas de changements apportés à un croisement, y compris l'adaptation et le perfectionnement des installations de sécurité, l'entreprise de chemin de fer et le propriétaire de la route se répartiront les frais découlant des modifications aux installations ferroviaires ou routières dans la mesure où elles sont dues au trafic de l'un ou de l'autre des moyens de communication.

<sup>3</sup> L'article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, est applicable.

VIII. Croisement avec d'autres installations

1. Croisement des chemins de fer avec les routes

A. Autorisation

B. Frais

a. Nouveaux croisements avec des routes publiques

b. Modifications aux croisements existants de chemins de fer avec des routes publiques

## Art. 25

c. Participation  
à raison des  
avantages

Dans tous les cas où, en application des dispositions qui précèdent, l'une des parties ne supporte pas les frais ou n'en supporte qu'une part,

elle devra participer aux frais en tant qu'elle retire de la nouvelle situation des avantages dûment établis,

et

supporter seule les frais supplémentaires des mesures prises au croisement, à sa demande, en vue de réaliser une amélioration durable ou de faciliter l'aménagement ultérieur de ses propres installations.

## Art. 26

d. Croisements  
avec de nouveaux  
chemins privés

L'article 23 s'applique par analogie au croisement des chemins de fer avec un nouveau chemin privé. L'entreprise de chemin de fer peut demander l'avance des frais ou des sûretés ainsi qu'une indemnité équitable pour l'usage du domaine du chemin de fer.

## Art. 27

e. Disposition  
commune

Les articles 23 à 26 s'appliquent par analogie aux frais des travaux d'entretien ou de renouvellement ainsi que de toutes mesures temporaires ou permanentes prises aux croisements en vue de prévenir les accidents, y compris les frais occasionnés par le service des installations établies à cet effet.

## Art. 28

2. Croisements  
avec d'autres  
voies ferrées

Les articles 22 à 25, ainsi que l'article 27, s'appliquent par analogie aux croisements de voies ferrées.

## Art. 29

3. Croisements  
avec d'autres  
installations

<sup>1</sup> L'article 22 s'applique par analogie aux croisements des chemins de fer avec les eaux publiques ou privées, les installations de transmission ou de téléphéragage, les conduites et canalisations et les autres installations analogues.

<sup>2</sup> Les frais de construction, d'entretien et de renouvellement dus à l'aménagement d'un nouveau croisement ou à la modification d'un croisement existant, de même que les frais causés par des mesures temporaires ou durables destinées à éviter des dommages au lieu du croisement, sont à la charge de celui qui entreprend les travaux. L'entreprise de chemin de fer peut réclamer une indemnité équitable pour l'usage du domaine ferroviaire nécessaire à l'établissement des installations privées. Les articles 23, 2<sup>e</sup> alinéa, et 24, 3<sup>e</sup> alinéa,

s'appliquent par analogie aux croisements avec les installations publiques.

<sup>3</sup> Sont réservées toutefois les dispositions de la législation fédérale concernant la rencontre d'installations électriques.

### Art. 30

Les articles 23 à 29 ne s'appliquent pas dans la mesure où les intéressés ont conclu ou concluent des conventions réglant différemment la répartition des frais.

4. Conventions  
contraires relatives  
aux frais

### Art. 31

A la condition que la sécurité de sa propre exploitation soit sauvegardée, toute entreprise de chemin de fer est tenue, tant du point de vue technique qu'en ce qui concerne l'exploitation, de se prêter à la jonction avec un autre chemin de fer suisse, sans subordonner son concours à des exigences excessives.

IX. Jonction  
1. Obligation de  
l'assurer

### Art. 32

<sup>1</sup> Le chemin de fer qui se prête à la jonction a droit à une indemnité équitable pour la jouissance de sa gare et de sa ligne jusqu'à la station de jonction.

2. Indemnité

<sup>2</sup> En cas de jonction de chemins de fer secondaires entre eux ou d'un chemin de fer secondaire avec un chemin de fer principal, on rembourse au plus à l'entreprise qui se prête à la jonction le supplément de frais d'exploitation et d'entretien qui en résulte pour elle, ainsi que le surcroît de dépenses que lui occasionnent la rémunération et l'amortissement du capital engagé, du fait de la jonction, dans l'adaptation et l'extension de ses installations. L'entreprise qui se prête à la jonction ne peut en aucun cas exiger un montant supérieur à celui que dépenserait l'entreprise raccordée pour les intérêts et l'amortissement du capital qu'elle aurait engagé en vue d'établir elle-même sa station et sa voie d'accès, pour entretenir des installations et pour en assurer l'exploitation. Il en est de même des nouvelles constructions et extensions nécessitées ultérieurement par la jonction.

<sup>3</sup> En fixant l'indemnité, il y a lieu de tenir compte des avantages que l'entreprise qui se prête à la jonction retire de cette mesure.

### Art. 33

Les articles 31 et 32 s'appliquent par analogie à la jonction de chemins de fer avec d'autres entreprises de transports publics.

3. Jonction  
d'autres  
entreprises de  
transports publics

## Art. 34

X. Trafic  
1. Service direct

<sup>1</sup> Les entreprises de chemins de fer sont tenues :  
de mettre en circulation les trains nécessaires pour assurer le service direct et, dans la mesure requise par les besoins du trafic, de permettre et de faciliter autant que possible le passage des véhicules sur les lignes qui s'y prêtent ;  
d'organiser dans la mesure nécessaire au trafic l'expédition directe des voyageurs, des bagages, des marchandises et des animaux ;  
d'établir des horaires qui, tout en ayant égard aux besoins du trafic, à la capacité des installations et au rendement de l'entreprise, garantissent et facilitent les correspondances. Les autorités fédérales et cantonales intéressées doivent être consultées.

<sup>2</sup> L'entreprise de chemin de fer obligée, dans l'intérêt du service direct, d'accomplir des prestations spéciales qui ne sauraient équitablement être mises entièrement à sa charge peut réclamer à ceux qui requièrent ces prestations de participer dans une mesure équitable aux frais.

## Art. 35

2. Service direct  
avec d'autres  
entreprises de  
transports  
publics

L'article 34 s'applique par analogie au trafic direct avec d'autres entreprises de transports publics.

## Art. 36

3. Interruption  
de l'exploitation

<sup>1</sup> Lorsque l'exploitation subit une interruption, les entreprises de chemins de fer doivent assurer sans délai le transport des voyageurs, des bagages et des envois de la poste aux lettres, jusqu'au moment de la reprise de l'exploitation, soit en détournant le trafic, soit en recourant à d'autres moyens de transport. L'acheminement des autres envois postaux s'effectue conformément aux conventions conclues avec l'administration des postes, télégraphes et téléphones.

<sup>2</sup> Dans les cas où il est nécessaire de faire appel à d'autres moyens de transport, des taxes de transport supérieures à celles qui sont prévues dans le tarif en vigueur ou dans les conventions pourront être perçues.

<sup>3</sup> Les chemins de fer secondaires qui assurent exclusivement ou principalement le service local des voyageurs à l'intérieur des localités ou qui, aux termes de leur concession, n'ont pas l'obligation d'assurer leur exploitation durant toute l'année ne sont pas tenus d'organiser un service de remplacement. Il en est de même pendant les suspensions d'exploitation nécessitées par les travaux prescrits de revision des installations.

### Art. 37

Lorsque les exigences de l'exploitation et du trafic ferroviaire le justifient, les entreprises de chemins de fer ont le droit d'installer des services accessoires sur le domaine du chemin de fer et dans les trains, en vue de satisfaire aux besoins habituels des usagers et du personnel.

XI. Services  
accessoires

### Art. 38

<sup>1</sup> Sous réserve de recours et après avoir consulté les autorités et les entreprises de transports publics intéressées, l'autorité de surveillance règle les contestations relatives aux questions suivantes:

XII. Contestations

- a. Exigences de la construction et de l'exploitation ferroviaires (art. 16);
- b. Mesures à prendre pour assurer la sécurité de la construction et de l'exploitation des chemins de fer ainsi que la protection des personnes et des choses (art. 17, 1<sup>er</sup> al., 19, 1<sup>er</sup> al., 22, 28 et 29, 1<sup>er</sup> al.);
- c. Installation et exploitation d'appareils électriques et radio-électriques de signalisation et de télécommunication (art. 20);
- d. Refus de se prêter à la jonction ou exigences excessives pour s'y prêter (art. 31 et 33);
- e. Horaires et mesures à prendre en vue d'assurer le service direct (art. 34, 1<sup>er</sup> al., et 35);
- f. Mesures à prendre lors d'interruptions de l'exploitation et taxes de transport majorées perçues en pareil cas (art. 36);
- g. Nécessité d'installer des services accessoires et heures d'ouverture et de fermeture de ceux-ci (art. 37).

<sup>2</sup> Le Tribunal fédéral connaît en instance unique, selon la procédure de droit administratif, de toutes les contestations qui découlent de l'application des dispositions du présent chapitre et qui concernent les frais et leur répartition ainsi que les indemnités (art. 17, 2<sup>e</sup> al., 19, 2<sup>e</sup> al., 23 à 30, 32 à 35). Les contestations qui naissent entre les chemins de fer fédéraux et l'administration fédérale sont jugées par le Conseil fédéral.

## CHAPITRE V

### Prestations particulières en faveur des administrations publiques

#### Art. 39

Sauf dispositions contraires de la présente loi et sauf conventions contraires entre les intéressés, les prestations particulières des entreprises de chemins de fer en faveur de la Confédération, des cantons,

I. Principe

des communes et des autres corporations de droit public, ainsi que de leurs établissements et services, doivent donner lieu à une indemnité d'après les principes généralement admis dans le commerce.

#### Art. 40

II. Défense nationale  
1. Installations ferroviaires et véhicules

<sup>1</sup> A la demande du Conseil fédéral, les installations du chemin de fer, les véhicules ainsi que le parc du matériel roulant dans son ensemble doivent être construits, complétés et tenus prêts au service, conformément aux besoins de la défense nationale et économique du pays. L'article 16 est applicable.

<sup>2</sup> La Confédération supporte les frais des mesures requises. Si l'entreprise de chemin de fer en retire un avantage du point de vue de son exploitation, elle devra supporter elle-même une partie équitable de ces frais.

#### Art. 41

2. Transports militaires

<sup>1</sup> Les entreprises de chemins de fer sont tenues, dans les limites de leur capacité, d'exécuter pour l'armée et l'administration militaire les transports ordonnés par les organes militaires compétents. Sont réservées les exceptions et restrictions décidées par le Conseil fédéral.

<sup>2</sup> Les transports militaires doivent être exécutés à des taxes spéciales réduites. Celles-ci sont fixées par le Conseil fédéral, après consultation des entreprises de chemins de fer.

<sup>3</sup> Si des mesures extraordinaires de sûreté doivent être prises pour l'exécution de transports militaires, les frais en seront à la charge de la Confédération.

#### Art. 42

3. Responsabilité de la Confédération

<sup>1</sup> La Confédération répond envers les entreprises de chemins de fer des dommages que leur causent les transports militaires lorsque aucune faute n'est imputable à l'entreprise ou à son personnel.

<sup>2</sup> La Confédération répond envers les entreprises de chemins de fer, selon les règles du droit civil, de tout dommage que leur causent la construction, l'existence ou l'usage d'ouvrages et d'installations militaires se trouvant sur le domaine du chemin de fer ou à proximité.

#### Art. 43

III. Administration des postes, télégraphes et téléphones

<sup>1</sup> Les administrations de chemins de fer sont tenues : de transporter les envois postaux ainsi que les wagons-poste avec le personnel de service, et, dans la mesure du possible, de se charger de toutes les opérations liées à l'acheminement des envois postaux ; de transmettre par les installations de télécommunication du chemin de fer les messages de service de l'administration des postes, télégraphes et téléphones ;

de mettre, dans la mesure du possible, des locaux de service dans les gares et stations à la disposition de l'administration des postes, télégraphes et téléphones et de permettre l'aménagement d'installations propres à faciliter le service de cette administration.

<sup>2</sup> En contre-partie de ces prestations, les entreprises de chemins de fer ont droit à une indemnité équitable, pour la fixation de laquelle il sera tenu compte des charges de construction et d'exploitation des deux parties. Le Conseil fédéral fixe les règles pour le calcul de l'indemnité, après avoir consulté les intéressés.

#### Art. 44

La législation sur les douanes détermine la nature et l'étendue des prestations des entreprises de chemins de fer en faveur de l'administration des douanes. Pour ces prestations, les entreprises ont droit à une indemnité équitable. Le Conseil fédéral désigne les prestations qui donnent droit à une indemnité. Les conventions qui seront conclues entre l'administration des douanes et les entreprises de chemins de fer au sujet de l'indemnité devront être approuvées par le Conseil fédéral.

IV. Administration  
des douanes

#### Art. 45

La législation fédérale concernant l'hygiène publique, la lutte contre les parasites et le commerce de marchandises fixe la nature et l'étendue des prestations que les entreprises de chemins de fer ont à fournir en vue de l'application de cette législation. Pour ces prestations, les entreprises ont droit à une indemnité équitable.

V. Hygiène  
publique

#### Art. 46

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral règle toutes les contestations résultant de l'application de l'article 44.

VI. Contestations

<sup>2</sup> Sous réserve de recours, l'autorité de surveillance, après avoir consulté les intéressés, règle les contestations portant sur les questions suivantes:

- a. Obligation de transporter et détermination des mesures extraordinaires de sûreté en matière de transports militaires (art. 41, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> al.);
- b. Nature et étendue des prestations pour l'administration des postes, télégraphes et téléphones (art. 43, 1<sup>er</sup> al.).

<sup>3</sup> Les contestations relatives à l'application de taxes militaires et aux frais des mesures extraordinaires de sûreté prises pour des transports militaires sont réglées en instance unique par la commission de recours de l'administration militaire fédérale, selon la procédure qui lui est propre (art. 41, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.).

<sup>4</sup> Le Tribunal fédéral connaît en instance unique, selon la procédure de droit administratif, des autres contestations entre administrations publiques et entreprises de chemins de fer dérivant de l'application des dispositions du présent chapitre et se rapportant à des indemnités ou des frais et à leur répartition, ainsi qu'à la responsabilité de la Confédération pour les dommages (art. 39, 40, 2<sup>e</sup> al., 42, 43, 2<sup>e</sup> al., et 45).

<sup>5</sup> Le Conseil fédéral règle, en lieu et place du Tribunal fédéral ou de la commission de recours, les différends qui pourraient s'élever entre les chemins de fer fédéraux et les autres administrations fédérales.

## CHAPITRE VI

### Développement des chemins de fer et mesures d'aide

#### Art. 47

#### I. Améliorations techniques

<sup>1</sup> Dans l'intérêt du pays ou de l'une de ses grandes régions, la Confédération peut accorder aux entreprises de chemins de fer concessionnées qui sont importantes pour le trafic général des contributions ou des prêts en vue d'établir ou de compléter des installations, ainsi que pour acquérir du matériel roulant; il faut pour cela que l'entreprise puisse, par l'effet de ces mesures, être exploitée dans des conditions économiques nettement améliorées.

<sup>2</sup> La Confédération peut notamment encourager:

- a. Le changement du système de traction;
- b. L'aménagement ou la suppression de passages à niveau sur des routes publiques, ainsi que d'autres mesures destinées à augmenter la sécurité du trafic sur le rail ou la route, lorsque les dispositions à prendre entraîneraient pour le chemin de fer des frais démesurés;
- c. L'établissement ou l'amélioration de jonctions entre chemins de fer, ainsi que, dans l'intérêt du trafic direct, la jonction de chemins de fer suisses avec des chemins de fer étrangers.

#### Art. 48

#### II. Adoption d'un autre mode de transport

<sup>1</sup> La Confédération peut encourager l'organisation, en doublure ou en remplacement des chemins de fer, de services de transports routiers, si par ce moyen le trafic est assuré d'une manière plus économique. L'ancien mode de transport, considéré dans son ensemble, doit rester assuré comme auparavant, à moins que le nouveau n'offre des avantages équivalents.

<sup>2</sup> Les agents du chemin de fer qui ont les aptitudes voulues doivent être rengagés dans le service de remplacement, et les con-

ditions mises à l'obtention de permis de conduire des véhicules automobiles et des trolleybus seront allégées en leur faveur.

<sup>3</sup> S'ils ne peuvent trouver une occupation dont la rémunération corresponde à leur gain antérieur, les agents du chemin de fer qui ne peuvent être rengagés faute d'aptitudes ont droit au paiement par leur ancien employeur d'une indemnité appropriée fixée d'après le nombre d'années passées à son service. Si l'entreprise de chemin de fer est dotée d'une caisse de secours au personnel, l'indemnité est remplacée par la prestation prévue au règlement ou dans les statuts de cette caisse pour le cas de résiliation des rapports de service sans faute de l'intéressé.

<sup>4</sup> L'autorité de surveillance peut obliger l'entreprise qui se substitue au chemin de fer à maintenir en activité les institutions de prévoyance créées par celui-ci et à leur verser les contributions prescrites par le règlement ou les statuts de ces institutions; après avoir consulté les intéressés, elle peut aussi ordonner l'affiliation du personnel à une autre institution de prévoyance offrant toute garanties et obliger lesdits intéressés à lui verser leurs contributions.

#### Art. 49

<sup>1</sup> En vue de maintenir leur exploitation, la Confédération peut venir en aide aux chemins de fer concessionnaires obérés qui sont indispensables au trafic général du pays ou d'une de ses grandes régions.

III. Maintien de  
l'exploitation

<sup>2</sup> L'entreprise doit prouver que ses recettes, y compris les subsides fondés sur des conventions, ne suffisent pas à couvrir les dépenses d'exploitation et les amortissements prescrits sur les installations ferroviaires. Le département des postes et des chemins de fer décide quelles charges doivent être considérées comme dépenses d'exploitation.

<sup>3</sup> L'aide de la Confédération peut être subordonnée à des conditions spéciales; le chemin de fer peut en particulier être astreint à prendre toutes les mesures d'ordre technique, organique et juridique propres à améliorer sa situation financière, y compris la fusion avec d'autres entreprises et la préparation d'un changement du mode de transport. L'application de l'article 7 est réservée.

<sup>4</sup> En règle générale, l'aide est accordée sous forme de subside ou, si les circonstances le permettent, d'avances de fonds sans intérêt, lesquelles seront remboursées par priorité au moyen des futures excédents de recettes, tels qu'ils apparaîtront une fois opérés les amortissements prescrits.

## Art. 50

IV. Aide pour réparer les dommages causés par les forces naturelles

La Confédération peut accorder des subsides pour la remise en état ou le remplacement d'installations et de véhicules gravement endommagés ou démolis par les forces naturelles, ainsi que pour les travaux de déblaiement.

## Art. 51

V. Participation des cantons

<sup>1</sup> Les cantons intéressés contribueront d'une façon appropriée aux mesures dont il est question à l'article 47.

<sup>2</sup> L'aide prévue aux articles 48 et 49 n'est accordée que si les cantons intéressés fournissent pour la même fin un montant au moins égal à celui de la Confédération.

<sup>3</sup> Lorsque plusieurs cantons doivent participer à l'aide, la part incombant à chacun est fixée d'après le nombre des stations situées sur son territoire et leur importance pour le trafic de la ligne ainsi que d'après la longueur du tronçon exploité dans le canton. Si les cantons ne peuvent s'entendre sur la répartition des parts incombant à chacun, c'est le Conseil fédéral qui décide.

<sup>4</sup> C'est aux cantons qu'il appartient de faire participer à l'aide les communes et autres corporations de droit public.

## Art. 52

VI. Décision du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral décide, compte tenu de toutes les circonstances et de tous les besoins, si une entreprise peut bénéficier d'une prestation de la Confédération suivant la présente loi; il fixe, dans la limite des crédits ouverts à cet effet par l'Assemblée fédérale, la nature et l'étendue de cette prestation, ainsi que les conditions auxquelles elle est subordonnée.

## CHAPITRE VII

## Régime des comptes

## Art. 53

I. Principes

<sup>1</sup> La comptabilité des entreprises de chemins de fer concessionnaires est régie par les dispositions du présent chapitre. Sauf dispositions contraires de celui-ci, les règles du code des obligations relatives à la comptabilité commerciale ainsi qu'au compte de profits et pertes et au bilan des sociétés anonymes sont également applicables.

## Art. 54

II. Compte de construction  
1. Généralités

<sup>1</sup> Le compte de construction peut, en principe, être débité des frais d'établissement ou d'acquisition des installations fixes et mobiles ainsi que des véhicules. Les subventions non remboursables accordées

pour la construction et les dettes remises doivent en être déduites. Les frais d'administration et de direction des travaux ainsi que les intérêts intercalaires sont également des frais d'établissement.

<sup>2</sup> Les contributions de l'entreprise de chemin de fer pour des installations restant propriété de tiers ne peuvent être portées au compte de construction que si l'aménagement de ces installations eût été l'affaire du chemin de fer et si, d'après la présente loi, les frais eussent pu figurer au compte de construction.

<sup>3</sup> Les frais pour études et projets préliminaires ne doivent pas figurer au compte de construction.

#### Art. 55

<sup>1</sup> Après l'ouverture de l'exploitation, les frais de nouvelles installations et acquisitions, ainsi que les frais de parachèvement ou de transformation, ne peuvent être inscrits au compte de construction que dans la mesure où il en résulte une augmentation du patrimoine ou une amélioration essentielle des installations dans l'intérêt de la sécurité d'exploitation.

<sup>2</sup> En ce qui concerne la superstructure, seuls les frais d'aménagement de nouvelles voies et ceux qui résultent de la pose, par tronçons, de rails plus lourds ou de l'augmentation du nombre des traverses, matériel d'attache compris, peuvent être imputés sur le compte de construction.

<sup>3</sup> La valeur d'inventaire des installations ou parties d'installations démolies, vendues ou mises hors de service de manière durable doit être déduite du compte de construction.

2. Compte de construction après l'ouverture de l'exploitation

#### Art. 56

<sup>1</sup> Les immobilisations doivent faire l'objet des amortissements nécessaires et appropriés aux circonstances.

<sup>2</sup> Les amortissements doivent être fixés en fonction de la valeur de construction ou d'acquisition, de la durée d'usage probable des installations et de la valeur présumée du vieux matériel; ils doivent être approuvés par l'autorité de surveillance.

<sup>3</sup> Compte tenu des principes qui précèdent, l'état des amortissements doit correspondre en tout temps à la moins-value des installations.

III. Amortissements

#### Art. 57

Si un chemin de fer est acquis à un prix inférieur au montant qui figurait jusqu'alors au compte de construction, l'acquéreur est tenu de constituer, pour la différence entre l'ancienne et la nouvelle

IV. Provisions de renouvellement

valeur d'inventaire, des provisions en vue du renouvellement des installations. L'article 56 s'applique par analogie.

#### Art. 58

V. Dépenses à amortir

L'autorité de surveillance peut autoriser l'inscription temporaire à l'actif du bilan des insuffisances dans les amortissements et dans le capital de couverture des caisses de pensions; elle fixe les délais d'amortissement de telles insuffisances.

#### Art. 59

VI. Réserve générale

Il est prélevé annuellement un dixième du produit net pour alimenter une réserve générale, jusqu'à ce qu'elle atteigne trente pour cent du capital social versé. Cette réserve doit uniquement servir à couvrir les pertes qui peuvent apparaître au bilan.

#### Art. 60

VII. Surveillance

<sup>1</sup> Les comptes et bilans ainsi que les autres pièces qui s'y rapportent sont arrêtés chaque année au 31 décembre et soumis pour examen et approbation à l'autorité de surveillance. Celle-ci peut exiger en outre des justifications spéciales du produit net et des immobilisations pour certaines lignes qui, d'après leurs concessions, peuvent être rachetées séparément.

<sup>2</sup> L'autorité de surveillance examine si les comptes sont conformes aux prescriptions légales, aux dispositions des concessions, aux statuts et règlements, ainsi qu'aux conventions passées par l'entreprise de chemin de fer avec des corporations publiques au sujet de subsides ou de prêts. Elle a le droit de prendre connaissance de l'ensemble de la gestion de l'entreprise.

#### Art. 61

VIII. Contestations

<sup>1</sup> Si les documents présentés ne sont pas conformes aux prescriptions énoncées aux articles 53 et 60, l'autorité de surveillance ordonne les mesures appropriées, après avoir consulté l'administration du chemin de fer.

<sup>2</sup> Si l'approbation est refusée en raison de contestations portant sur l'affectation du bénéfice net, le montant litigieux ne deviendra disponible qu'après décision définitive.

<sup>3</sup> Le Tribunal fédéral connaît en instance unique, selon la procédure de droit administratif, de toutes les contestations relatives aux décisions prises par l'autorité de surveillance.

## Art. 62

<sup>1</sup> Sous réserve des prescriptions qui suivent, l'élection et les attributions des contrôleurs sont réglées par les dispositions du code des obligations sur le contrôle dans les sociétés anonymes.

IX. Contrôle

<sup>2</sup> A moins qu'une société fiduciaire ou un syndicat de revision ne soit chargé de la vérification des comptes, l'un des contrôleurs au moins devra être expert en comptabilité; il sera désigné comme chef du contrôle.

<sup>3</sup> Dans leur rapport, les contrôleurs mentionneront si les comptes ont été approuvés par l'autorité de surveillance, le cas échéant, sous quelles réserves.

## Art. 63

Les sociétés anonymes régies par la présente loi sont dispensées de l'obligation d'observer la règle de l'article 723 du code des obligations selon laquelle le bilan doit être examiné par des experts-comptables étrangers à la gestion de la société.

X. Rapports d'experts étrangers à la gestion

## Art. 64

Le rapport de revision spécial requis à l'article 732 du code des obligations en cas de réduction du capital social peut être établi, pour les sociétés anonymes soumises à la présente loi, par l'autorité de surveillance.

XI. Rapport de revision en cas de réduction du capital social

## CHAPITRE VIII

**Rachat**

## Art. 65

<sup>1</sup> Si elle estime que l'intérêt national l'exige, la Confédération peut acquérir tout chemin de fer concessionnaire contre une indemnité à fixer conformément aux dispositions de la présente loi. L'achat peut être opéré au plus tôt trente ans après l'ouverture de l'exploitation; il doit être annoncé au moins deux ans avant le moment où la Confédération prendra possession du chemin de fer.

I. Droit

<sup>2</sup> Tant que la Confédération ne fait pas usage de ce droit, celui-ci appartient aux cantons et aux communes auxquels il est réservé par la concession. La Confédération peut exiger en tout temps qu'un chemin de fer racheté par un canton ou par une commune lui soit cédé aux conditions prévues par la présente loi.

## Art. 66

<sup>1</sup> L'acquisition a pour objet les ouvrages, les installations et le matériel d'exploitation figurant au compte de construction du chemin

II. Objet

de fer, ainsi que les constructions inachevées et les pièces de réserve pour véhicules.

<sup>2</sup> Ces objets et installations doivent être cédés en état d'entretien normal. Les frais que devra supporter l'acquéreur pour rétablir cet état seront déduits du prix d'achat.

#### Art. 67

#### III. Indemnité

##### 1. Calcul

<sup>1</sup> Il sera versé pour prix d'achat une indemnité équitable fondée sur la valeur commerciale du chemin de fer.

<sup>2</sup> La valeur commerciale se calcule sur la base du rendement escompté par l'acquéreur, compte tenu de tous les avantages et désavantages qui résulteront pour lui de l'opération.

<sup>3</sup> La valeur de rendement s'obtient en multipliant par 25 la différence escomptée entre les produits d'exploitation annuels, d'une part, et les charges d'exploitation, y compris les amortissements prescrits sur les immobilisations, d'autre part. De ce montant est déduit l'état nécessaire des amortissements prescrits, dans la mesure où la moins-value des installations qui y est exprimée n'a pas été compensée par de nouveaux investissements.

<sup>4</sup> Le prix d'achat ne doit pas dépasser la valeur figurant au bilan. La valeur au bilan se fonde sur les frais de construction ou d'acquisition des installations, déduction faite de l'état nécessaire des amortissements prescrits.

#### Art. 68

##### 2. Imputation

Sont réservés les droits à l'imputation des subsides et des prêts sur le prix d'achat si ces droits sont stipulés en faveur de la Confédération, des cantons et des autres corporations de droit public par des conventions passées avec l'entreprise de chemin de fer.

#### Art. 69

#### IV. Contestations

Le Tribunal fédéral connaît en instance unique, selon la procédure de droit administratif, des contestations relatives à la détermination du prix d'achat.

### CHAPITRE IX

#### Caisses de secours

#### Art. 70

##### I. Assujettissement

<sup>1</sup> Sont soumises aux dispositions du présent chapitre les caisses de secours des chemins de fer qui sont créées en vertu d'une disposition de la concession ou auxquelles le personnel verse des cotisations.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux caisses des services de transport qui dépendent de la Confédération, des cantons et des communes, ni aux caisses de maladie reconnues en vertu de la législation fédérale sur l'assurance contre la maladie et les accidents.

<sup>2</sup> Les caisses sont soumises à la présente loi même si elles possèdent la personnalité juridique.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut soumettre à la présente loi les caisses de secours auxquelles est affilié le personnel de plusieurs entreprises de chemins de fer.

#### Art. 71

Les statuts ou règlements, les comptes annuels et les bilans techniques d'assurance des caisses doivent être approuvés par l'autorité de surveillance.

II. Surveillance

#### Art. 72

La fortune des caisses doit être séparée de celle de l'entreprise, administrée de façon distincte et faire l'objet de placements sûrs. L'entreprise de chemin de fer répond des pertes dues à la violation des règles concernant la gestion de la fortune des caisses de secours.

III. Gestion de la fortune

#### Art. 73

<sup>1</sup> Règle générale, les cotisations versées par les assurés aux caisses de secours créées en vertu de la concession ne peuvent pas être supérieures aux contributions de l'entreprise.

IV. Cotisations

<sup>2</sup> En ce qui concerne les caisses de pensions, ces cotisations ne doivent dépasser pour aucun assujetti la valeur actuelle de la prestation assurée par la caisse selon le règlement.

#### Art. 74

<sup>1</sup> Les caisses qui assurent leurs membres contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et de la mort, doivent être administrées d'après les règles reconnues de la technique d'assurance.

V. Caisses de pensions

<sup>2</sup> Des mesures d'assainissement appropriées devront éliminer autant que possible les déficits techniques d'assurance qu'il ne serait vraisemblablement pas possible de combler dans un temps raisonnable. L'autorité de surveillance fixe dans quel délai et par quels montants un déficit restant devra être couvert par l'entreprise de chemin de fer.

#### Art. 75

<sup>1</sup> En cas de résiliation des rapports de service, l'assuré sortant qui ne peut prétendre des prestations de la caisse a droit pour le moins au remboursement de ses propres cotisations.

VI. Prestations lors de la résiliation des rapports de service

<sup>2</sup> Le salarié qui, entrant au service d'une autre entreprise de chemin de fer après avoir atteint l'âge de trente ans, est admis dans la caisse de cette entreprise bénéficie non seulement de ses propres versements et cotisations, mais encore de la moitié des contributions ordinaires versées par son ancien employeur après cette date, tous ces montants étant transférés à la nouvelle caisse.

<sup>3</sup> Les conventions spéciales passées entre des entreprises de chemins de fer ou leurs caisses d'assurance, à l'effet de faciliter le passage d'une caisse dans l'autre, sont réservées. Elles doivent être approuvées par l'autorité de surveillance.

#### Art. 76

VII. Droit à la  
prestation.  
Contestations

<sup>1</sup> Sous réserve de l'article 75, les prestations des caisses sont fixées par leurs règlements ou statuts.

<sup>2</sup> Les tribunaux compétents connaissent des contestations relatives au droit à ces prestations.

#### Art. 77

VIII. Mesures  
conservatoires

<sup>1</sup> Si une concession est annulée ou transférée ou si la gestion d'une caisse passe à une autre entreprise ou caisse, l'autorité de surveillance prend les mesures propres à sauvegarder les droits des membres.

<sup>2</sup> La dissolution d'une caisse doit être autorisée par l'autorité de surveillance et opérée sous son contrôle. Compte tenu dans une mesure équitable des droits courants, la fortune de la caisse est, sauf prescriptions contraires, répartie entre les ayants droit.

<sup>3</sup> Si l'entreprise est déclarée en faillite ou conclut un concordat, les dispositions de la législation fédérale concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemins de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises sont applicables à toutes les caisses soumises à la présente loi.

### CHAPITRE X

#### Dispositions pénales et mesures administratives

#### Art. 78

I. Contraventions

<sup>1</sup> Celui qui, intentionnellement ou par négligence, aura contrevenu aux prescriptions de la loi sur les chemins de fer, à d'autres lois réglant cette matière ou à des conventions internationales y relatives, à la concession ou aux ordonnances édictées en vertu de ces dispositions par l'autorité de surveillance, sera puni, sur dénonciation de celle-ci, d'une amende de cinquante à dix mille francs.

<sup>2</sup> Si des actes punissables ont été commis dans la gestion d'une personne morale de droit public ou privé ou d'une société commerciale, les dispositions pénales sont applicables aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir pour elle, la personne morale ou la société commerciale répondant solidairement de l'amende et des frais.

<sup>3</sup> Sont réservées les dispositions du code pénal ainsi que celles de la loi sur la police des chemins de fer.

<sup>4</sup> La poursuite et le jugement des contraventions incombent aux cantons. Les jugements et les ordonnances de non-lieu doivent être communiqués sans délai et sans frais au ministère public, à l'intention du Conseil fédéral, sous forme d'expédition complète.

#### Art. 79

<sup>1</sup> Les fonctionnaires, employés ou autres agents d'une entreprise concessionnaire qui, dans l'exercice de leur service, ont donné lieu à plusieurs reprises à des plaintes fondées doivent être relevés de leurs fonctions lorsque l'autorité de surveillance le requiert. Il en va de même des membres d'organes de l'entreprise de chemin de fer qui occupent de tels postes temporairement ou à titre permanent.

<sup>2</sup> Lorsqu'une décision exécutoire de l'autorité de surveillance n'est pas observée dans un délai raisonnable en dépit d'une mise en demeure, cette autorité peut exécuter ou faire exécuter la décision par des tiers aux frais du défaillant, indépendamment de l'introduction et de l'issue des poursuites pénales.

II. Mesures  
administratives

#### Art. 80

En cas de violation grave ou réitérée de la présente loi, de ses prescriptions d'exécution ou des dispositions de la concession, l'Assemblée fédérale peut en tout temps retirer la concession sans indemnité et ordonner les mesures qui s'imposent.

III. Retrait de  
la concession

### CHAPITRE XI

#### Dispositions transitoires et finales

#### Art. 81

<sup>1</sup> Les dispositions des concessions qui sont contraires à la présente loi sont abrogées; il en est de même de celles qui concernent le système de traction, le nombre des voies et celui des trains à mettre en service par jour, les vitesses des trains, le transport des bagages à main et la réduction ou le relèvement des taxes suivant le taux du bénéfice net.

I. Abrogations  
de dispositions  
des concessions

<sup>2</sup> Les dispositions des concessions qui se rapportent au rachat restent en vigueur jusqu'à l'expiration de la durée desdites concessions.

#### Art. 82

II. Indemnité postale aux chemins de fer secondaires

Jusqu'au moment où seront établis les principes visés par l'article 43 pour déterminer la rémunération des prestations accomplies en faveur de l'administration des postes, télégraphes et téléphones, les indemnités versées aux chemins de fer secondaires seront au moins celles qui sont prévues à l'article 4 de la loi du 21 décembre 1899 concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer secondaires.

#### Art. 83

III. Liquidation forcée et concordat après l'annulation de la concession

<sup>1</sup> Lorsque la concession est annulée en vertu des articles 7 ou 80, la liquidation forcée de l'entreprise de chemin de fer s'opère en conformité des dispositions de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. En revanche, les biens constitués en gage conformément à l'article 9 de la loi concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemins de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises sont réalisés et répartis d'après cette dernière loi. L'article 15 de cette loi est également applicable.

<sup>2</sup> Ces dispositions valent aussi pour le concordat. Est en outre applicable l'article 52, chiffres 1 et 3 à 7, de la loi concernant la constitution de gages sur les entreprises de chemins de fer et de navigation et la liquidation forcée de ces entreprises.

#### Art. 84

IV. Emoluments

Le Conseil fédéral fixe les émoluments à percevoir pour l'application de la présente loi.

#### Art. 85

V. Application de la législation sur les chemins de fer à d'autres entreprises

<sup>1</sup> Les articles 3, 4, 6 à 8, 19, 20, 37 à 42, 44 à 46, 78, 79 et 84, ainsi que les chapitres trois, six, sept et neuf de la présente loi s'appliquent par analogie aux entreprises de navigation titulaires d'une concession fédérale.

<sup>2</sup> Les articles 78, 79 et 84 s'appliquent aux entreprises de trolleybus.

<sup>3</sup> Les articles 70 à 76, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, 78, 79 et 84 s'appliquent par analogie aux entreprises de téléphériques et de téléphériques à sièges qui sont au bénéfice d'une concession fédérale.

<sup>4</sup> S'il apparaît opportun d'unifier le droit applicable aux différentes entreprises de transport, le Conseil fédéral est autorisé à étendre l'application des dispositions de la présente ou d'autres lois relatives aux chemins de fer à des services de transport exploités

en complément ou en remplacement du chemin de fer par celui-ci ou par d'autres entreprises.

#### Art. 86

<sup>1</sup> Sont abrogées toutes les dispositions qui sont contraires à la présente loi, notamment:

VI. Clause  
abrogatoire

1. La loi du 23 décembre 1872 concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse (RS 7, 3);
2. La loi du 28 juin 1889 concernant les caisses de secours des compagnies de chemins de fer et de bateaux à vapeur (RS 8, 597);
3. La loi du 28 juin 1895 concernant le droit de vote des actionnaires des compagnies de chemins de fer et la participation de l'Etat à l'administration de ces dernières (RS 7, 219);
4. La loi du 27 mars 1896 sur la comptabilité des chemins de fer (RS 7, 222);
5. La loi du 21 décembre 1899 concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer secondaires (RS 7, 118), sous réserve de l'article 82 de la présente loi;
6. La loi du 18 juin 1914 concernant les émoluments à payer pour les concessions d'entreprises de transport (RS 7, 987);
7. L'article 111, lettres *c* à *e* de la loi d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943 (RS 3, 521);
8. L'article 9 et la dernière phrase de l'article 11 de la loi du 28 février 1878 concernant la police des chemins de fer (RS 7, 27);
9. L'article 17, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi du 29 mars 1950 sur les entreprises de trolleybus (RO 1951, 663);
10. L'arrêté fédéral du 23 décembre 1904 donnant pouvoir au Conseil fédéral d'autoriser les modifications du système d'exploitation des chemins de fer (RS 7, 31);
11. L'arrêté fédéral du 14 décembre 1921 concernant le calcul du produit net des chemins de fer privés, sous réserve de l'article 82 de la présente loi (RS 7, 236);
12. L'arrêté fédéral du 21 juin 1907 appliquant aux entreprises de navigation concédées la législation fédérale en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (RS 7, 393).

<sup>2</sup> Sont abrogés les actes législatifs suivants, sous réserve des droits et créances qui en découlent pour la Confédération, les cantons, les communes et les particuliers:

13. La loi du 2 octobre 1919 concernant l'appui financier à accorder aux chemins de fer et entreprises de navigation privés désireux d'introduire la traction électrique (RS 7, 243);

14. La loi du 6 avril 1939 sur l'aide aux entreprises privées de chemins de fer et de navigation (RS 7, 248);
15. La loi du 21 décembre 1949 complétant la loi sur l'aide aux entreprises privées de chemins de fer et de navigation (RO 1950, 367);
16. L'arrêté fédéral du 18 juin 1907 accordant une subvention de cinq millions de francs au cantons des Grisons pour la construction de lignes de chemin de fer de Bevers à Schuls et d'Ilanz à Disentis (RS 7, 242);
17. L'arrêté fédéral du 18 décembre 1918 concernant le secours aux entreprises de transport en souffrance (RS 7, 246);
18. L'arrêté fédéral du 22 octobre 1937 instituant une aide en faveur des entreprises privées de chemin de fer et de navigation dont l'exploitation est compromise par la crise. (RS 7, 247).

<sup>3</sup> L'article 8 de la loi du 28 février 1878 concernant la police des chemins de fer reçoit la teneur suivante:

«Les contraventions aux articles 3 et 5 sont punies des arrêts ou de l'amende, les autres, de l'amende.»

#### Art. 87

Entrée en vigueur  
et exécution

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi et arrête les prescriptions d'exécution.

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur les chemins de fer (Du 3 février 1956)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7029
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.02.1956
Date	
Data	
Seite	205-318
Page	
Pagina	
Ref. No	10 094 159

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.