

1442

M E S S A G E

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

la réforme de l'organisation et de l'administration
des chemins de fer fédéraux.

(Du 16 juin 1921.)

A. Introduction.

Lorsque s'opéra, dans notre pays, la nationalisation des voies ferrées, pour la réalisation de l'idée : « Les chemins de fer suisses au peuple suisse », ce sont moins des considérations de pure politique ou de parti que le côté économique de la question qui jouèrent le plus grand rôle. Le verdict populaire fut largement influencé aussi par le mécontentement général qu'avaient fait naître nombre de faits inséparables du régime privé.

Les tentatives antérieures de nationalisation ayant échoué, ce fait a imprimé à la loi de 1897 un caractère bien particulier. Pour des raisons de tactique référendaire, le texte soumis au vote populaire s'écartait fortement, sur de nombreux points, du projet primitif. L'essentiel, pour les hommes qui avaient assumé la tâche de mener à bien l'établissement des grands réseaux privés, était d'en faire admettre le principe; la forme à donner à la nouvelle administration n'était certes pas non plus sans importance, mais elle ne devait pas faire obstacle au but qu'il s'agissait d'atteindre.

Aussi bien fallut-il se résoudre à maintes concessions qui, déjà alors, ne laissèrent pas de susciter des appréhensions. Ayant sacrifié la forme à l'idée, on devait d'emblée s'attendre à ce que l'évolution et, plus encore, les change-

ments, que subirait l'état de choses primitif fissent naître, à brève échéance, le désir d'adapter également la forme aux besoins véritables.

La loi de rachat de 1897 ne constituait que le gros-œuvre de l'édifice; l'aménagement intérieur définitif de celui-ci — les constructeurs s'en rendaient bien compte — était l'affaire de l'avenir. C'est cette tâche que nous entreprenons aujourd'hui, et nous pouvons le faire avec la rassurante conviction que l'édifice lui-même a répondu à l'attente.

A l'heure actuelle, ce n'est sans doute plus l'idée de la nationalisation qui est en jeu. Ceux-là mêmes qui, par principe adversaires du rachat, refusèrent autrefois de se rallier au projet et qui, d'accord avec de nombreux partisans de la loi de 1897, tiennent maintenant pour nécessaire une réforme administrative des chemins de fer fédéraux, voudront sûrement, dans leur majorité, la fonder sur le principe de la nationalisation. L'idée d'affermir les chemins de fer fédéraux ne groupe qu'un petit nombre d'adhérents, non seulement à cause des difficultés de sa réalisation, difficultés dont ses promoteurs font trop peu de cas, mais surtout à cause des indéniables avantages que toute notre économie nationale retire de l'exploitation des chemins de fer par l'Etat.

Les chemins de fer fédéraux ont été l'objet de critiques, plus ou moins vives suivant les circonstances du moment et la situation économique. Mais ces critiques s'adressaient bien rarement aux fondements mêmes de l'institution. Elles aspiraient sincèrement à trouver une solution qui, tout en conservant les avantages de l'exploitation par l'Etat pour l'économie nationale, affranchît cependant ce régime de ses inconvénients. Mais peut-être se serait-on mieux rendu compte des difficultés d'une réforme si, pour atteindre le but visé, on avait suggéré des propositions concrètes.

On s'est fréquemment mépris sur la signification du mot de ralliement: «Les chemins de fer suisses au peuple suisse». On l'a fait en toute bonne foi, c'est vrai, mais par méconnaissance de ce qui différencie la tâche de l'Etat du régime privé. Les prétentions de l'individu vis-à-vis de l'Etat et des services publics sont tout autres qu'envers des entreprises privées. Ce phénomène est général et s'observe ailleurs aussi bien que chez nous. On exige, de la corporation de droit public en général et de la Confédération en particulier, qu'elles tiennent compte des intérêts publics, souvent en op-

position avec les principes de l'économie privée, dans une mesure inconciliable avec une organisation rationnelle de l'exploitation. On est facilement porté à faire trop bon marché du danger auquel de pareilles exigences exposent les chemins de fer d'Etat, parce que l'on considère le crédit de celui-ci, sur lequel s'appuie l'entreprise, comme un contre-poids suffisant des conséquences qu'elles peuvent entraîner. Mais pour peu que la situation devienne alors réellement critique pour l'entreprise, on lui demande d'apporter dans son exploitation des réformes pratiquement irréalisables. Parmi ceux qui émettent cette prétention, les plus logiques sont par conséquent, à côté des adversaires systématiques de la nationalisation, ceux qui, pour remédier aux défauts économiques de l'exploitation dus à l'impossibilité d'appliquer à celle-ci les principes d'un régime privé, cherchent à supprimer la cause, c'est-à-dire l'exploitation par l'Etat, sans porter atteinte à la propriété de ce dernier. Considérant le problème à leur point de vue propre, ils croient ainsi unir l'utile à l'agréable. Leur calcul pêche toutefois par la base, car ils oublient que l'unique forme selon laquelle leur proposition serait réalisable, c'est-à-dire l'affermage de l'entreprise, entraîne nécessairement l'application des principes du régime privé, anéantissant ainsi tous les espoirs résumés dans cette seule pensée : « Les chemins de fer suisses au peuple suisse ».

Le degré d'insistance que met l'opinion publique à réclamer une réforme des chemins de fer fédéraux — nous l'avons déjà relevé tout à l'heure, en passant — dépend dans une large mesure de la situation du moment. Aux époques de prospérité générale, qui se traduisent aussi pour l'entreprise par des résultats financiers favorables, pendant les périodes d'essor économique, qui permettent d'accorder au public des tarifs et des horaires avantageux, c'est à peine si quelques voix se font entendre, isolées et timides, pour insinuer que l'organisation aurait besoin de réformes ou pour la rendre responsable de ce que le rendement ne soit pas *meilleur encore*. Mais survient une crise économique, qui fasse fléchir les résultats et qui, par sa longue durée ou sa gravité, contraigne l'administration, pour assurer l'équilibre financier, à augmenter ses recettes par des relèvements de tarifs et à diminuer ses dépenses par des réductions d'horaire ou d'autres mesures analogues, la critique alors se fait plus vive, plus incisive, et s'en prend avant tout à l'organisation administrative, parce qu'on soup-

bonne qu'une réforme est le meilleur moyen de réaliser les plus grosses économies en risquant, pour son propre compte, le moindre dommage.

Nul ne conteste la lourdeur de l'appareil administratif actuel des chemins de fer fédéraux. Fruit d'un compromis, la loi du 15 octobre 1897 portait déjà en soi les germes des attaques auxquelles serait plus tard en butte l'organisme créé par elle. L'état de choses qui existait sous le régime des compagnies ayant été conservé dans une assez large mesure, afin de ménager le plus possible les intérêts de la population liés à cet état de choses, certaines déficiences de l'ancien système ont continué à peser sur l'organisation des chemins de fer d'Etat, qui en supportent encore partiellement la charge aujourd'hui. Les villes où se trouvait fixée une direction de compagnie obtinrent de nouveau le siège d'une direction des chemins de fer fédéraux, et ceux-ci se virent ainsi dotés d'un état-major de vingt directeurs, vraiment disproportionné à l'étendue d'un réseau unifié comptant à peine 3000 km. Cet excès de directeurs entraîna, par la force des choses, la création d'un état-major formidable de fonctionnaires, qui n'était pas sans présenter de gros inconvénients.

La loi de rachat avait aussi créé une véritable pléthore d'instances et de services, qui ne pouvait que compliquer et ralentir le fonctionnement de l'appareil administratif, nuisant ainsi à l'ardeur du personnel au travail et irritant la population. On a l'impression que certaines de ces instances alourdissent déjà ce fonctionnement par le seul fait qu'elles doivent être consultées et que des rapports doivent leur être soumis. Elles occasionnent aussi un surcroît de travail de contrôle, attendu que chaque organe est soumis à la surveillance d'un organe supérieur, surveillance inévitable dans une administration bien ordonnée, mais qui ne doit pas nécessairement être poussée à l'excès, comme c'est le cas aux chemins de fer fédéraux.

L'institution de ce grand nombre d'instances et de services a, en outre, eu pour très fâcheux effet d'affaiblir le sentiment des responsabilités, et cela au préjudice de l'entreprise, attendu qu'à presque toutes les décisions doivent coopérer plusieurs organes et qu'en définitive aucun d'eux n'en porte l'entière responsabilité.

Le partage de la gestion entre la direction générale et les directions d'arrondissement, qui amène tout naturellement ces dernières à se considérer en première ligne comme

les représentants de la partie du réseau qui leur est attribuée, a fréquemment donné lieu à des conflits intérieurs et à des rivalités entre les arrondissements. De pareils froissements nuisent à la considération dont doit jouir l'administration, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

Les prescriptions réglementaires fixant les attributions et les compétences des divers organes de service ont, dès l'origine, laissé peu de marge à l'initiative. Quand des bévues ou des fautes venaient à se révéler, on ne se contentait pas d'en faire l'observation à leur auteur ou de le punir, mais on s'empressait de prendre de nouvelles précautions pour en éviter le retour. Aussi les prescriptions se sont-elles multipliées à l'infini. Il n'est pas rare que, par excès de zèle ou par maladresse, des chefs aient usurpé des compétences que les règlements attribuaient à leurs subordonnés et que ceux-ci eussent été tout aussi capables d'exercer. Cette façon d'agir a diminué l'indépendance des divers organes de service au point d'engendrer fréquemment, dans les rangs des meilleurs éléments de l'administration et des plus capables, un profond découragement et une entière indifférence.

Dans une administration d'Etat, de pareils maux risquent en général de s'étendre plus facilement et plus rapidement que dans une entreprise particulière, parce qu'une institution d'Etat, bridée par des lois, des ordonnances et des considérations de tout genre, a beaucoup plus de peine à se défendre à temps contre de semblables phénomènes morbides et d'en éliminer les causes. Et d'autre part ces anomalies apparaissent plus nettement, parce que vis-à-vis d'une entreprise publique la critique se montre plus vive, plus tenace et plus dépourvue d'égards.

Les maux dont souffre l'administration, ceux que nous venons de signaler et d'autres encore, sont dus, non pas exclusivement, mais pour une très grande part aux imperfections de la loi actuelle d'organisation. Les autorités dirigeantes de l'entreprise, nous devons ici leur rendre cette justice, ont toujours cherché avec beaucoup de dévouement à mettre tout en œuvre pour vaincre les difficultés qui se sont fait jour et pour épargner autant que possible à l'entreprise les dommages auxquels elle s'est trouvée exposée durant les dernières années de crise. Et quelles que soient les déficiences de l'administration, la bonne volonté et la parfaite intégrité des organes supérieurs ne furent jamais mises en doute.

Il y a longtemps déjà que les autorités étaient convaincues de la nécessité de simplifier l'organisation de la plus grande de nos entreprises en régie, et de la rétablir sur des bases plus conformes aux règles d'une saine économie. Nous en avons la preuve dans les études auxquelles elles se livrent depuis plus de dix ans et dans les divers projets élaborés pendant cette période, études et projets que nous allons passer en revue dans le chapitre suivant.

B. Exposé des réformes tentées jusqu'à ce jour.

Au début de leur existence, les chemins de fer fédéraux ont traversé une ère d'heureux développement du trafic, qui s'est traduit par une augmentation constante et réjouissante des recettes d'exploitation. Aussi l'administration se vit-elle à même d'offrir au public, par des mesures tarifaires de tout genre et des améliorations de l'horaire, d'amples avantages dépassant encore les allègements des conditions de transport qu'on lui avait fait entrevoir. Dans ces circonstances, aucune voix ne se fit entendre, au cours de ces premières années, pour réclamer une réforme administrative. La reprise de l'exploitation par l'État était, d'ailleurs, trop récente encore pour qu'on pût porter un jugement définitif sur la marche de l'administration. Et pourtant, il est significatif que la commission du Conseil des États chargée de l'étude du budget des chemins de fer fédéraux ait déjà proposé, dans son rapport du 30 août 1902, de charger le Conseil fédéral d'examiner s'il n'y aurait pas lieu de réviser la loi sur le rachat de manière que le budget annuel élaboré par le conseil d'administration n'ait plus besoin de l'approbation de l'Assemblée fédérale, mais seulement de celle du Conseil fédéral.

En revanche, de vives critiques furent adressées à l'administration des chemins de fer fédéraux lorsque, le rapport entre les recettes et les dépenses fléchissant d'année en année — en 1908 le coefficient d'exploitation monta à 72,82% —, elle se vit obligée de recourir dans plus d'un domaine à des mesures d'économie, afin de rétablir l'équilibre compromis. Et quand en juin 1908 la direction générale soumit au Conseil fédéral un projet de nouveau règlement pour l'exécution de la loi, dans lequel, en raison du rachat imminent des lignes du St. Gothard et du développement qu'avaient pris les affaires, elle proposait de porter de cinq à sept le nombre des

directeurs généraux, la presse saisit cette occasion pour passer de nouveau au crible de la critique les défauts de l'organisation administrative. Le Conseil fédéral ne prit pas ce projet en considération, mais il invita le département des chemins de fer à examiner si l'organisation des chemins de fer fédéraux ne pouvait pas être simplifiée et leur administration rendue moins coûteuse, au besoin par une révision de la loi. La commission des chemins de fer fédéraux du Conseil national elle-même insista, lors de la discussion du budget de 1909, ainsi que du rapport de gestion et des comptes de 1908, sur la nécessité d'opérer des réformes afin, surtout, de réaliser des économies et d'établir une liaison plus étroite entre les chemins de fer fédéraux et le Conseil fédéral.

Donnant suite à une invitation du département des chemins de fer, la direction générale lui soumit, en mars 1909, un premier projet de nouvelle loi, qui centralisait considérablement l'administration. L'opinion publique, toutefois, se montra peu favorable à une réorganisation qui s'opérerait dans ce sens. Elle réclama au contraire une plus grande liberté d'action pour les directions d'arrondissement, de manière à simplifier la marche des affaires, ainsi qu'à éviter le double travail. L'Assemblée fédérale elle-même a incliné dans ce sens en invitant le Conseil fédéral, lors de la discussion du budget de l'exercice 1910, à examiner si le service des constructions ne pourrait pas être simplifié et si une plus grande compétence ne devrait pas être accordée aux directions d'arrondissement pour les travaux à exécuter dans leur réseau.

Dans l'intervalle, la situation des chemins de fer fédéraux s'était améliorée. La révision de la loi apparaissait dès lors comme moins urgente. D'autre part, en présence de l'opinion qui semblait prédominer au parlement, le projet présenté par la direction générale en 1909 n'aurait eu aucune chance d'être favorablement accueilli. Le département des chemins de fer renonça donc temporairement à poursuivre cette affaire.

En 1912, la direction générale le pria de lui fournir l'occasion d'étudier à nouveau les propositions qu'elle lui avait soumises en mars 1909. Le département se déclara d'accord, tout en lui recommandant d'élaborer un projet qui maintînt les conseils et les directions d'arrondissement, et qui simplifiât le service en évitant le plus possible les doubles emplois. A la suite de son étude, la direction générale présenta au département, en décembre 1913, deux nouveaux projets de loi

de réorganisation, dont l'un prévoyait le maintien des autorités régionales, tandis que l'autre proposait de modifier la forme des directions et de supprimer les conseils d'arrondissement.

L'énorme surcroît de travail occasionné, par la guerre, au Conseil fédéral fut cause d'un nouvel ajournement de la réforme administrative. Cependant, en décembre 1914, M. le conseiller national Studer et quinze cosignataires déposèrent une motion invitant le Conseil fédéral à préparer la révision de la loi de rachat du 15 octobre 1897 et à présenter son rapport et ses propositions aux conseils législatifs dans le cours de l'année 1915. Cette motion ne fut toutefois discutée qu'en 1918. Prise en considération par le Conseil national, elle fut écartée par le Conseil des Etats.

Mais auparavant déjà, soit en juin 1917, le département des chemins de fer avait repris l'affaire, en invitant la direction générale à examiner à nouveau si et de quelle manière la loi sur le rachat devait être révisée. Se conformant à ce mandat, la direction générale élaborait un projet qu'elle communiqua au conseil d'administration au mois d'août de la même année. Les principales réformes prévues par ce projet consistaient dans la suppression des conseils d'arrondissement, dans la substitution d'inspectorats d'arrondissement aux directions actuelles, et dans la centralisation des services des ateliers et des économats.

La commission permanente du conseil d'administration soumit déjà le 23 août 1917 ces propositions à un premier débat. Après un échange préliminaire de vues, elle décida de donner tout d'abord aux conseils d'arrondissement l'occasion de se prononcer sur le projet.

Ces conseils ne contestèrent point la nécessité d'une réforme administrative; il en est même qui la déclarèrent urgente. Mais ils furent unanimes à exprimer l'avis que le projet de la direction générale était trop centralisateur et, de plus, trop incomplet pour pouvoir servir de base à une discussion du problème de la réorganisation. Partant de ce point de vue, ils demandèrent que le projet fût complété par des dispositions déterminant d'une manière précise l'organisation, les fonctions et les compétences des inspectorats d'arrondissement, et qu'un nouveau projet, reposant sur le principe de la décentralisation administrative, fût établi avec la collaboration des directions d'arrondissement.

La direction générale adressa donc au conseil d'administration, à la date du 10 août 1918, un rapport complémen-

taire, dans lequel elle répondait aux critiques et aux demandes des conseils d'arrondissement et donnait, en outre, connaissance du résultat des discussions qu'elle avait eues avec les directions d'arrondissement. A ce rapport était joint un projet remanié, qui, sur les points essentiels, maintenait les grandes lignes du précédent; il prévoyait cependant une importante innovation, en faisant de la commission permanente un organe administratif indépendant.

Etant donnée la répugnance manifestée par une grande partie de la population contre tout accroissement de la centralisation administrative, il fallait s'attendre à ce que la solution proposée par la direction générale rencontrât une résistance insurmontable. Cette conviction détermina le président du conseil d'administration, M. le député aux Etats von Arx, à présenter à la commission permanente, en juin 1919, un projet élaboré par lui-même, qui s'écartait moins de la loi actuelle que les précédents et se bornait à prévoir les perfectionnements et les simplifications qu'il paraissait possible de réaliser sans rompre avec les principes de l'organisation existante. En fait d'organes administratifs, ce projet conservait le conseil d'administration, la direction générale, les conseils et les directions d'arrondissement, sans modifier le nombre des membres des conseils d'administration et d'arrondissement. Mais au lieu de cinq directeurs généraux il n'en prévoyait que trois à quatre et substituait, dans chaque direction d'arrondissement, un directeur unique au collège de trois membres.

Au cours de l'examen du problème, la commission permanente pria M. le professeur Dr Speiser de lui donner son avis sur les principes fondamentaux d'une simplification de l'administration. Dans son étude, M. Speiser déclare que la suppression totale des directions d'arrondissement lui paraît inopportune et que le but auquel il faut tendre consiste dans la transformation de la commission permanente, qui remplacerait alors le conseil d'administration. Il recommande en outre de créer un lien organique entre l'entreprise et le département des chemins de fer, en transférant à ce dernier les compétences du conseil d'administration et en lui adjoignant, à titre consultatif, la commission permanente. Dans le cas où l'on transformerait ainsi le conseil d'administration, les conseils d'arrondissement devraient être maintenus, comme représentants des intérêts locaux et régionaux.

Au cours des mois de juin et juillet 1919, la commission permanente soumit le problème à un minutieux examen sur la base des divers projets et devis. Elle arrêta les grandes lignes d'un nouveau projet, qui, mis au point par la direction générale, fut adressé par la commission permanente, avec quelques légères modifications, en mars 1920, au conseil d'administration.

En présence de la fâcheuse situation financière où la guerre avait plongé les chemins de fer fédéraux, qui, de ce fait, s'étaient vu contraints de recourir à plusieurs augmentations de tarifs successives, à des restrictions d'horaire et à diverses autres mesures grevant lourdement le trafic, des voix toujours plus nombreuses s'élevèrent pour demander qu'on accélérât la réforme de l'administration. Elles trouvèrent leur écho jusqu'à l'Assemblée fédérale. En décembre 1919, en effet, M. le conseiller national Rothpletz et 22 cosignataires déposèrent une motion invitant à nouveau le Conseil fédéral à présenter sans délai un rapport sur les moyens de répondre au vœu pressant du peuple suisse en réorganisant au plus tôt l'administration des chemins de fer fédéraux dans le sens d'une simplification. Le chef du département des chemins de fer ayant déclaré accepter cette motion, le Conseil national la prit en considération le 29 avril 1920.

Dans l'intervalle, le conseil d'administration avait fourni aux cinq conseils d'arrondissement l'occasion d'exprimer leur avis sur le projet de sa commission permanente. Tous se sont prononcés pour une revision de la loi de rachat dans le sens d'une décentralisation et ont demandé le maintien des conseils d'arrondissement et une extension de leurs compétences. Le personnel fut également entendu, car il est clair qu'il s'intéresse aussi très vivement à la question. Il recommanda, quant à lui, le remplacement des cinq arrondissements actuels par trois arrondissements d'exploitation, ayant à leur tête trois divisions chacun. Il demanda en outre une réduction du nombre des membres du conseil d'administration et de la commission permanente. Il insista surtout sur deux défauts capitaux de l'organisation actuelle, qui consistent, selon lui, dans le trop grand nombre de doubles emplois et dans le manque d'indépendance et de responsabilité des organes de service locaux.

Le conseil d'administration discuta le projet de sa commission permanente en octobre 1920. Nous nous bornerons à communiquer ici les principaux résultats de ses délibéra-

tions. Nous devons, avant tout, relever la proposition, qui a été faite au cours de la discussion générale, mais a été repoussée, d'ouvrir la discussion de détail non pas sur la base du projet de la commission permanente, mais bien sur celle du projet de la direction générale du mois d'août 1918. Le titre I^{er}, contenant les dispositions générales, et le titre II^e, délimitant les attributions de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, n'ont donné lieu à aucune observation. Au titre III^e, qui traite des organes de l'administration, deux propositions ont été présentées, visant à la suppression tant des directions d'arrondissement que des conseils d'arrondissement. L'une et l'autre ont été rejetées. Une troisième, émanant du représentant du personnel et tendant à ériger la commission du personnel en organe de l'administration, a subi le même sort. Enfin, une proposition de réduire de cinq à trois le nombre des arrondissements n'a pas non plus été acceptée. En revanche, le conseil s'est rallié à une forte majorité à la centralisation des services des éconômats et des ateliers. Au vote final, le projet de la commission permanente a été approuvé, après n'avoir subi que quelques modifications sans grande importance. Le projet de loi, ainsi apuré, est parvenu au département des chemins de fer le 2 novembre 1920.

Les conclusions du conseil d'administration n'ont pas reçu du public un accueil favorable. On lui a reproché d'avoir omis, par crainte exagérée des innovations, de proposer les réformes qu'il est nécessaire d'opérer si l'on veut sincèrement arriver à simplifier et améliorer l'administration. Le département des chemins de fer lui-même n'a pas pu se dissimuler que seule une réforme radicale était vraiment capable de réunir les avantages désirés. Aussi a-t-il convoqué, comme il l'avait fait entrevoir en répondant à la motion Rothpletz, une commission d'experts composée non seulement de spécialistes appartenant aux chemins de fer fédéraux et aux grandes entreprises ferroviaires privées, mais encore des représentants de diverses professions particulièrement versés dans les questions d'organisation, ainsi qu'un représentant du personnel. Cette commission a tenu de nombreuses séances au cours du mois de mars de cette année et discuté à fond les principes à recommander pour la réforme administrative des chemins de fer fédéraux. S'inspirant de ces conseils, le département a élaboré un projet de loi, qu'il a soumis au préavis de cette même commission, à la fin de mai, avec un avant-projet d'ordonnance

d'exécution. Sur tous les points principaux, les experts se sont déclarés d'accord avec les propositions du département des chemins de fer. Ils ont recommandé avec beaucoup d'insistance de ne pas composer le conseil d'administration de plus de onze membres, et d'instituer des conseils des chemins de fer, avec caractère consultatif, destinés à servir de trait d'union entre l'administration et les milieux régionaux, politiques et économiques intéressés. Ils se sont également déclarés partisans d'une répartition du réseau en trois arrondissements, gérés, chacun, par un directeur unique dont la mission serait déterminée sur des bases toutes nouvelles. Enfin, ils se sont aussi prononcés en faveur du système des rapports directs entre les chefs de division de la direction générale et ceux des directions d'arrondissement, ainsi que pour l'attribution de compétences définitives aux organes moyens et inférieurs de l'administration.

C. Principaux points à considérer pour la réorganisation.

1. Généralités.

Le premier but de la réorganisation doit être de simplifier considérablement le lourd appareil administratif, afin d'obtenir une marche plus rapide des affaires et de réaliser toutes les économies possibles. C'est là un but sur lequel s'accordent toutes les propositions de réforme. Il faut, par conséquent, chercher à éviter tous les doubles emplois, à limiter le contrôle au strict nécessaire et à supprimer tous les rapports inutiles. La structure interne et l'organisation de l'administration devraient déjà être assez simples, rationnelles et économiques pour que toute la gestion en soit influencée et que ces qualités ne fussent pas lui être imposées par des forces extérieures et la dureté des temps. Le nombre des instances et des directeurs et, en général, l'effectif entier des fonctionnaires doivent être réduits dans la mesure du possible, car c'est là le plus sûr moyen de simplifier l'administration et de la préserver d'une bureaucratie malsaine. Il faut pratiquer partout l'économie dans l'emploi du personnel, et c'est d'en haut que doit venir l'exemple.

Il ne peut plus guère y avoir de divergences sur ces principes généraux. Les avis ne commencent à différer que lorsqu'il s'agit de déterminer la forme de l'administration.

C'est pourquoi il est nécessaire d'exposer aussi quelques considérations fondamentales à ce sujet. Dans son rapport du 6 août 1917, joint à son projet conçu dans le sens d'une centralisation plus accentuée, la direction générale a déclaré expressément qu'elle préconisait la réorganisation qui, d'après son intime conviction et considérée *au point de vue de l'administration*, lui paraît la plus rationnelle et la plus avantageuse. « Nous n'avions pas pour mission », dit-elle, « et comme autorité administrative ce n'était pas non plus notre rôle, de faire intervenir dans notre projet des motifs d'opportunité ni des considérations d'ordre politique ou régional. » Cette manière de voir s'explique, assurément, mais elle ne doit pas constituer le critère exclusif pour l'étude du problème, car en définitive l'administration des chemins de fer fédéraux ne saurait tenir compte uniquement de ses propres fins; elle doit servir le pays et, en conséquence, s'orienter jusqu'à un certain point suivant les vues politiques, les besoins et la manière de voir de ce dernier. Il est aussi de son intérêt primordial de s'adapter le plus possible aux autres administrations publiques, pour éviter les oppositions et les conflits qui ne peuvent que rendre sa tâche plus difficile et lui aliéner les sympathies. Une certaine popularité est nécessaire à une administration de chemin de fer qui, plus que toute autre entreprise, est en contact incessant avec les autorités et la population. Son organisation ne doit donc pas heurter les idées du pays.

2. Comparaison avec l'organisation d'administrations de chemins de fer étrangers.

Nous avons dit que l'organisation d'une administration de chemins de fer d'Etat doit tenir compte des autres institutions politiques et administratives du pays; cette manière de voir est confirmée par l'étude des administrations de chemins de fer des pays voisins. Ces administrations sont organisées fort différemment les unes des autres et ne sauraient servir de modèle à la Suisse et à ses chemins de fer nationaux. Nous devons, sous ce rapport, marcher de façon aussi indépendante que l'ont fait les autres Etats. En outre, dans les pays qui ont pris part à la guerre, il se produit, par suite des multiples bouleversements causés par celle-ci, maintes transformations profondes dans la structure des administrations de chemins de fer, sans qu'il soit possible,

aujourd'hui déjà, de se faire une opinion claire sur la nature et les conséquences de ces transformations.

On s'expose, d'ailleurs, à des erreurs certaines lorsqu'on tente d'établir des comparaisons statistiques entre les organisations des chemins de fer en se basant sur les chiffres qui se publient d'ordinaire. Les principes sur lesquels sont fondées les statistiques et la manière dont elles sont présentées sont, en effet, loin d'être uniformes; très souvent, les désignations différentes d'une même chose ou d'une même activité en donnent une image tout à fait inexacte. Lorsque, par exemple, on entend dire que les grandes compagnies des chemins de fer français sont dirigées par un seul directeur général, sans la collaboration d'autres directeurs, il ne faut pas oublier que les nombreux fonctionnaires supérieurs de ces entreprises n'ont peut-être pas le titre de directeur, mais en possèdent les attributions et, règle générale, détiennent des compétences encore bien plus considérables que les directeurs de nos chemins de fer fédéraux. Il nous importait de relever ici ces particularités, car il n'est pas rare d'entendre des comparaisons inexactes de cette nature.

3. Situation de l'administration des chemins de fer fédéraux vis-à-vis de l'administration générale de la Confédération.

Parmi les considérations particulières dont on doit tenir compte pour la réorganisation, il y a lieu de relever tout d'abord la situation des chemins de fer fédéraux vis-à-vis de l'administration générale. Lors de l'élaboration de la loi de rachat du 15 octobre 1897, on considéra comme une nécessité politique et économique d'accorder à l'administration des chemins de fer fédéraux une large autonomie et une grande indépendance. Ce principe fut unanimement admis. Les expériences faites jusqu'à ce jour ont confirmé l'exactitude de cette manière de voir, qui doit prévaloir aussi aujourd'hui, pour des raisons de technique administrative. Une entreprise du genre, de l'étendue et de l'importance de celle des chemins de fer fédéraux a besoin d'une plus grande liberté d'action que les autres administrations relevant directement des départements du Conseil fédéral, lesquelles sont loin d'avoir le même caractère commercial et industriel. Nous sommes d'avis que, même au point de vue du droit public et du droit administratif, rien ne motive sous ce rapport une modification de l'organisation, pourvu que, par ail-

leurs, le Conseil fédéral conserve aussi vis-à-vis de l'administration des chemins de fer fédéraux la situation qui lui est faite par la constitution.

Nous n'estimons donc pas qu'il soit opportun de placer les chemins de fer fédéraux sous la direction immédiate du département des chemins de fer. Ce système aurait, d'ailleurs, — et ceci renforce encore notre opinion sur ce point, — pour effet de charger outre mesure, et sans réelle nécessité, ce département et le Conseil fédéral lui-même, en les obligeant à intervenir directement dans les multiples détails de l'exploitation. Il n'est pas non plus désirable que le pouvoir exécutif suprême ait à s'occuper, plus que ce ne fut le cas jusqu'ici, de divergences et de désaccords sur des questions techniques et administratives.

Mais nous ne saurions pas davantage nous prononcer en faveur d'une autonomie absolue des chemins de fer fédéraux, analogue, par exemple, à celle de la Banque nationale ou de la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents, car les rapports entre nos chemins de fer d'Etat et notre économie publique sont plus étroits et plus complexes. Le fait que le budget des chemins de fer fédéraux est ou peut être plus considérable que le budget tout entier de l'Etat exige aussi que l'on accorde au parlement et au gouvernement du pays une part d'influence sur la gestion de l'entreprise. Nous estimons donc également indispensable que le Conseil fédéral ait la faculté de donner à l'administration des chemins de fer fédéraux les instructions lui paraissant nécessaires dans l'intérêt du pays, compétence qui, à notre avis, lui appartient déjà aujourd'hui en vertu de son droit de surveillance.

4. Centralisation ou décentralisation.

Faut-il centraliser ou décentraliser ? Cette question revêt, pour la réforme de l'administration, une importance bien plus considérable que la situation de droit public des chemins de fer fédéraux examinée dans le paragraphe précédent. Nous abordons ici le problème qui préoccupe le plus l'opinion publique et qui, jusqu'ici, a empêché d'aboutir à une solution ralliant tous les suffrages. Il est donc nécessaire, avant d'examiner les détails du projet de loi, d'éclaircir ce point fondamental. Nous avons déjà fait remarquer dans la partie générale de ce chapitre qu'une administration

publique et, en particulier, une administration de chemin de fer doit s'efforcer de s'adapter le plus possible aux autres institutions du pays et aux vues de la population. C'est dire qu'il ne saurait être question, pour l'administration des chemins de fer fédéraux, ni d'une centralisation absolue ni d'une décentralisation pure et simple.

Etant données la diversité des races et des langues de notre population, ainsi que la structure de droit public du pays, il est souvent nécessaire de traiter de façon spéciale ses diverses régions. Les chemins de fer fédéraux sont, plus que toute autre administration, en relations constantes avec les autorités des cantons et des communes, de même qu'avec le public. Leur administration ne doit donc pas être trop centralisée si elle entend satisfaire aux multiples besoins des différentes régions, des centres de trafic, des groupes professionnels, etc.

Mais d'autre part une administration de chemins de fer est, à beaucoup d'égards, obligée d'unifier ses services et ses méthodes de travail et d'établir des règles s'appliquant à tout le réseau. Elle doit traiter voyageurs et marchandises de la même façon dans le pays tout entier, et partout les mêmes règles doivent être appliquées au personnel. Il faut exiger de toutes les branches de l'administration, quelles qu'elles soient, la même économie et les mêmes égards à l'endroit de l'entreprise entière, et les ressources disponibles pour le parachèvement du réseau doivent être employées suivant des principes uniformes répondant aux besoins de l'ensemble du réseau. Ce réseau, d'une étendue de 3000 km. à peine, doit aussi, dans une certaine mesure, former un tout pour l'établissement de l'horaire et l'exploitation. Même les adversaires les plus décidés de la centralisation ne contestent pas que, dans ce domaine, l'unité est nécessaire à la bonne marche de l'administration. Mais il s'ensuit également que nul ne saurait vouloir modeler entièrement l'administration des chemins de fer fédéraux d'après son idéal politique en matière d'administration de l'Etat, c'est-à-dire la centraliser ou la décentraliser complètement. Pour des raisons inhérentes à la nature même d'une entreprise de chemins de fer, il est nécessaire de se placer à un point de vue spécial si l'on veut porter un jugement sur la forme de l'administration des chemins de fer fédéraux; ce point de vue n'est pas celui de la politique pure et, dans la question

de réforme qui nous occupe, nous considérerions comme une erreur de vouloir attribuer une signification politique trop importante aux axiomes de centralisation et de décentralisation. A notre avis, on s'attache trop à ces *mots*, en tant du moins qu'on y résume tout un programme; il vaudrait mieux examiner sans parti pris aucun jusqu'à quel point une direction uniforme est indispensable à l'administration des chemins de fer fédéraux, dans son intérêt et dans celui du pays, et jusqu'à quel point également le libre droit de décision peut être accordé, sans inconvénient, aux organes extérieurs de l'administration, parmi lesquels nous comptons aussi les directions d'arrondissement. Afin d'écarter tout malentendu, nous dirons expressément que nous estimons utile et indiqué d'accorder aux organes extérieurs l'autonomie et l'indépendance les plus larges possibles.

5. Extension des compétences et des responsabilités des services extérieurs.

A notre avis, l'accroissement de l'indépendance et de la responsabilité des services extérieurs est l'un des meilleurs moyens de simplifier l'administration des chemins de fer fédéraux. En parlant, au début de ce message, des lacunes de l'organisation actuelle, nous avons déjà fait observer combien se sont multipliées, à la longue, les prescriptions relatives aux attributions et compétences des divers services, et nous avons attiré l'attention sur l'amointrissement de l'indépendance de certains services et sur la mauvaise humeur qui en sont résultés. Il n'est que temps de remédier sérieusement à cette situation et notre intention, à ce sujet, est exprimée clairement dans le projet de loi (art. 1^{er}, al. 2). L'accroissement des compétences de certains organes assurera une expédition plus simple et plus rapide des affaires et contribuera à augmenter parmi le personnel le plaisir de travailler.

Le département des chemins de fer voue la plus grande attention à ce côté de la réforme; il a déjà entrepris les démarches nécessaires pour déterminer, avec le concours du personnel, le domaine et la mesure dans lesquels il est possible d'étendre les compétences des organes moyens et inférieurs. Pour les organes supérieurs, la solution de ce problème appartient à la loi, à l'ordonnance d'exécution et à l'organisation des services que fixera le conseil d'administration.

6. Points sur lesquels doit porter la revision de la loi.

La loi de rachat du 15 octobre 1897 comprend deux parties principales : les dispositions sur l'*acquisition des chemins de fer* par la Confédération et les prescriptions sur l'*organisation administrative des chemins de fer fédéraux*. Dans l'intérêt d'une prompte réalisation de la réforme, nous croyons devoir laisser de côté toute discussion qui ne soit pas directement en rapport avec le but de notre projet. C'est pourquoi nous ne faisons figurer dans ce dernier que les dispositions relatives à l'*organisation*. Il s'ensuit que les art. 1 à 4, 6 et 9 de la loi, qui concernent l'acquisition de chemins de fer, de même que l'art. 49 des dispositions finales, ne sont pas touchés par la revision. Ils sont donc maintenus sans aucun changement. Nous nous sommes, en outre, dispensés d'insérer dans le projet le chapitre II 4 « Dispositions générales », art. 40 à 47 de la loi actuelle, qui règle les conditions d'engagement et de service des fonctionnaires et employés des chemins de fer fédéraux, car on a l'intention de fixer ces conditions de façon uniforme pour toute l'administration de la Confédération dans la nouvelle loi sur les traitements et salaires du personnel. En attendant la promulgation de cette loi, ce sont les dispositions légales actuelles qui feront règle pour le personnel des chemins de fer fédéraux.

D. Dispositions du projet de loi.

I. Dispositions générales.

Article premier. Par la teneur du premier alinéa de cet article, on a voulu établir clairement, une fois pour toutes, que notre plus grande entreprise nationale de transport ne saurait comporter ni une exploitation purement fiscale, qui impliquerait l'abandon des intérêts généraux, ni un renoncement complet à une exploitation propre suivant les principes économiques. Cette explication a paru nécessaire, étant donné que ces deux extrêmes trouvent toujours des défenseurs.

Au second alinéa, seule la phrase finale est nouvelle. L'expérience ayant démontré qu'il n'est pas rare que des organes supérieurs empiètent sur les compétences des inférieurs, il n'a pas paru superflu d'exprimer ici la volonté expresse du législateur de garantir aux différents services la plus large indépendance possible.

Art. 2. Les trois premiers alinéas de cet article sont en substance identiques aux alinéas 3 à 5 de l'art. 12 de la loi actuelle.

Le quatrième alinéa modifie, en revanche, l'état de choses actuel, en ce sens qu'il supprime totalement, ou plutôt qu'il limite au libre accord entre les parties la compétence du Tribunal fédéral de connaître, comme instance unique, des actions de droit civil intentées aux chemins de fer fédéraux par des corporations et des particuliers lorsque la valeur de l'objet litigieux atteint au moins 30.000 francs. L'expérience a démontré qu'il n'est pas sans inconvénients de charger le Tribunal fédéral de l'instruction de ces procès. Au reste, la disposition proposée est conforme au système de l'art. 25 de la loi sur la responsabilité des chemins de fer, du 28 mars 1905.

Art. 3. Le premier alinéa groupe les dispositions des alinéas 1 et 2 de l'art. 10 de la loi actuelle, touchant le privilège dont jouissent les chemins de fer fédéraux en matière d'impôt.

La disposition du deuxième alinéa est empruntée au projet du conseil d'administration. Elle remplace l'alinéa 3 de l'art. 10 de la loi actuelle.

Art. 4. Cet article, qui répond à l'art. 11 de la loi actuelle, détermine dans quelle mesure la législation fédérale en matière de chemins de fer est applicable aux chemins de fer fédéraux, indépendamment des lois régissant spécialement l'administration de ces derniers.

Le deuxième alinéa stipule que, notamment, l'application des dispositions de la législation générale relatives à la surveillance et au contrôle de la Confédération sur les entreprises de chemins de fer et de navigation n'a pas sa raison d'être pour les chemins de fer fédéraux. Dans notre rapport sur la gestion du département des chemins de fer en 1918 (*Feuille féd.* 1919, II, 869), nous avons fait remarquer que, jusqu'alors, les chemins de fer fédéraux avaient été soumis au contrôle technique de la même façon que les entreprises privées. « Une surveillance si intense et si continue d'une

entreprise nationale (organisée elle-même hiérarchiquement), par une autre instance officielle, est », disions-nous, « une anomalie qui ne fait qu'entraver la marche des affaires; il en résulte parfois, en effet, un double travail tout à fait superflu et dont les frais ne sont nullement justifiés. Le département des chemins de fer a donc songé à limiter le contrôle des chemins de fer fédéraux au strict nécessaire. » Vous avez approuvé ces mesures, sur le détail desquelles de plus amples renseignements vous ont été donnés, lors de l'approbation du rapport de gestion. La simplification du contrôle, qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1919, a donné pleinement satisfaction sous tous les rapports. Elle a contribué, en outre, à réaliser des économies assez importantes, attendu qu'il n'est plus nécessaire de remplacer, en cas de vacance, les ingénieurs du contrôle chargés de la surveillance des chemins de fer fédéraux et que le département des chemins de fer a pu procéder en outre à maintes simplifications. La disposition prévue au deuxième alinéa de l'art. 4 permet de maintenir, à l'avenir, ce nouvel ordre de choses. Dans les circonstances où un contrôle des chemins de fer fédéraux sera réellement nécessaire, il pourra d'ailleurs être exercé, dorénavant, en vertu des attributions réservées au Conseil fédéral par l'art. 6 du projet de loi et sur la base des lois spéciales régissant les chemins de fer fédéraux.

II. Attributions de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral.

Art. 5. Cet article remplace, sous une forme un peu plus concise, l'art. 13, lit. A, de la loi actuelle. Au point de vue matériel, il s'en écarte uniquement en attribuant au Conseil fédéral l'approbation des contrats d'affermage et d'exploitation de chemins de fer, qui est aujourd'hui du ressort de l'Assemblée fédérale.

Le chiffre 3 consacre légalement la pratique actuelle.

La revision de la loi tendant avant tout à simplifier l'administration en réduisant le nombre des instances, on pourrait se demander s'il ne serait pas indiqué de remettre l'approbation du budget au Conseil fédéral, comme l'a déjà proposé en 1902 la commission des chemins de fer fédéraux du Conseil des Etats. Cette innovation offrirait cet avantage qu'il ne serait pas nécessaire d'établir le budget déjà en juin, comme c'est le cas maintenant, mais en octobre seulement, ce qui permettrait de se rapprocher davantage

de la réalité. Nous y avons toutefois renoncé, car nous sommes d'avis qu'en proposant la diminution du nombre des membres du conseil d'administration, il ne convient pas de limiter, en même temps, les droits de l'Assemblée fédérale en matière de budget; c'est d'autant moins indiqué que les cantons, qui ne seront plus représentés à l'avenir dans le conseil d'administration, se verraient ainsi privés encore de la possibilité d'exercer indirectement une certaine influence sur la gestion des chemins de fer fédéraux par leurs mandataires à l'Assemblée fédérale. Du reste, vu l'importance du budget de l'entreprise, il faut conserver au parlement le droit de le discuter.

Art. 6. On a choisi également une nouvelle forme d'énumération des compétences du Conseil fédéral, sans prévoir de modifications matérielles importantes sous ce rapport.

La question de savoir si le Conseil fédéral est autorisé, de par sa seule situation constitutionnelle, à donner des instructions à l'administration des chemins de fer fédéraux, a déjà fait naître des controverses. En 1908, le département des chemins de fer crut devoir résoudre la question par la négative. Mais la commission des chemins de fer fédéraux du Conseil national mit en doute la justesse de ce point de vue et fit, entre autres, les remarques suivantes dans son rapport sur le budget de 1909 (*Feuille féd.* 1908, VI, 290) : « Si le Conseil fédéral estime ne pas avoir cette compétence (donner des ordres à l'administration des chemins de fer fédéraux) — ce qu'au surplus nous ne pouvons admettre, les chemins de fer fédéraux étant subordonnés à son autorité comme toutes les autres administrations fédérales — il faut que la loi la lui procure. » La règle proposée au premier alinéa de l'art. 6 a pour but d'exclure, à l'avenir, tout doute à ce sujet.

En ce qui concerne les chiffres 3 et 4 e de l'art. 6, nous nous permettons de renvoyer à ce que nous avons dit à propos de l'art. 5. Les modifications à l'état de choses actuel, prévues par les chiffres 4 a—e, sont une conséquence de la réduction du contrôle technique du département des chemins de fer. Les dispositions des chiffres 4 d, f et g répondent à la manière de procéder actuelle et à la législation générale des chemins de fer.

III. Organes de l'administration.

Art. 7. Contrairement à la loi actuelle, qui connaît quatre organes administratifs, le projet de loi n'en prévoit que trois. Il ne s'agit toutefois que d'une modification de

forme, car la direction générale et les directions d'arrondissement sont réunies sous la désignation collective de « direction ». On désire marquer par là que la « direction » doit former un tout homogène, où la direction générale et les directions d'arrondissement ne doivent pas se faire opposition comme des organes disparates poursuivant parfois des buts différents. Tant qu'il s'agira d'examiner les mesures à prendre, les directions d'arrondissement exprimeront leur opinion sans restriction aucune. Mais lorsqu'une décision aura été prise sur une question, elle devra être considérée comme étant l'expression de la volonté unique de la direction.

1. Conseil d'administration et conseils des chemins de fer.

Art. 8 à 10. Une des modifications les plus marquantes et les plus importantes du projet de loi porte sur la composition du conseil d'administration. Le corps actuel de 55 membres est indiscutablement un organe manquant de souplesse et qui n'est guère à même de discuter les menus détails des affaires qui lui sont soumises. Il était donc de toute nécessité que l'on créât pour l'étude préalable de ces affaires un comité restreint, la « commission permanente », qui est formée aujourd'hui d'un président et de dix membres. Cette commission, dont les membres ont seuls l'occasion de s'occuper, en détail, de toutes les questions de chemins de fer, a, de fait, acquis une influence prépondérante comme conseillère de la direction générale et organe consultatif du conseil d'administration, ce qui, il faut le reconnaître, est à l'avantage de l'entreprise. Dans son projet de révision de la loi de rachat, le conseil d'administration propose de transformer la commission permanente en un organe spécial de l'administration et de la charger de liquider directement un certain nombre d'affaires actuellement de sa compétence à lui. Cette modification atténuerait certainement le manque de souplesse reproché au conseil d'administration. Mais cette proposition même renforce encore notre conviction que la vraie solution doit être cherchée dans le remplacement du conseil d'administration par un organe plus restreint. On peut sans hésitation entrer dans cette voie après l'expérience concluante faite avec la commission permanente. Les décisions du conseil d'administration ne se sont, en effet, que rarement écartées jusqu'ici et seulement dans des questions de minime importance des propositions de la commission.

Un organe administratif plus restreint pourra se réunir plus facilement et plus souvent, ce qui est particulièrement important pour la simplification de la marche des affaires; il pourra aussi traiter celles-ci plus rapidement et par conséquent de façon plus approfondie qu'un collège de 55 membres.

On relève souvent aussi le fait que le conseil d'administration, dans sa constitution actuelle prescrite par la loi, comprend des personnes ayant à sauvegarder des intérêts qui peuvent être en opposition avec ceux de l'entreprise, et dont la double situation peut par conséquent n'être pas sans inconvénient pour les intérêts bien compris de l'administration. Il est naturel que les chemins de fer fédéraux tiennent compte des besoins des diverses régions du pays, des groupements professionnels et du personnel. Mais ce n'est pas le conseil d'administration, lequel est en même temps la dernière instance devant se prononcer, qui doit être appelé, comme c'est le cas aujourd'hui, à renseigner l'administration sur les vœux et les demandes des milieux intéressés. Un expert consulté par le département des chemins de fer s'exprimait très justement à ce sujet quand il disait :

« Ou bien il faut considérer que le conseil d'administration représente des intérêts qui touchent au chemin de fer, mais ne sont pas à proprement parler ceux de l'entreprise, et qu'il constitue ainsi un trait d'union entre cette dernière et le monde extérieur; dans ce cas, on peut accorder une large représentation aux divers milieux intéressés, tant économiques que politiques; mais alors il ne faut pas que cet organe prenne des décisions; il ne doit donner que des préavis. Ou bien, l'on ne veut pas charger le petit conseil des directeurs des décisions concernant les affaires les plus importantes de l'administration; alors, il est nécessaire de composer le conseil d'administration de personnes possédant, en matière de chemins de fer, autant, sinon plus d'expérience que les directeurs eux-mêmes.

Pratiquement parlant, il n'y aurait donc pas lieu de supprimer le conseil d'administration, car il est bon et utile que la direction de l'entreprise reste en contact permanent avec les milieux économiques que cette dernière a en premier lieu mission de servir. Mais un conseil de ce genre ne peut pas prendre en même temps la direction du chemin de fer; il doit se contenter de donner des indications générales et des préavis, de suggérer des propositions, de se faire l'écho de réclamations, etc. »

Nos propositions sur la composition future du conseil d'administration et des conseils des chemins de fer concordent, en substance, avec cette manière de voir.

Le conseil d'administration proprement dit, qui doit surveiller la marche des affaires et auquel sont réservées la haute direction et la compétence de prendre les décisions définitives, doit se composer d'un petit nombre de personnes particulièrement qualifiées, demeurant en contact étroit et permanent avec l'entreprise. La réduction du nombre des membres à onze, comme la prévoit le projet, a été dictée par le fait que toute augmentation nécessiterait de nouveau des commissions, ce qu'il faut éviter. En ce qui concerne les attributions et les compétences du conseil d'administration, le projet n'apporte pas à l'état de choses actuel de modifications de grande importance.

Art. 22 à 25. Quant aux conseils d'arrondissement, nous proposons de les maintenir, mais en leur donnant une autre forme; ils serviront de lien entre l'administration des chemins de fer, d'une part, et les autorités et habitants des cantons qu'ils représentent, d'autre part. Nous sommes convaincus que, sous cette nouvelle forme, ils exerceront une activité bienfaisante pour tous. Pour les motifs que nous avons exposés plus haut, et étant donné que le but de la révision de la loi est de simplifier tout l'appareil administratif, il ne saurait naturellement être question de reconnaître aux conseils des chemins de fer une action déterminante au sein de l'administration. Leur situation ne saurait être que celle d'un organe consultatif. C'est pourquoi il leur est réservé pour tâche d'assister, comme conseillers, les directions d'arrondissement, de les renseigner sur les besoins du trafic et les vœux de la population, et de sauvegarder ainsi, selon leur mérite, les intérêts cantonaux et locaux dans les décisions importantes à prendre sur des questions de chemins de fer.

D'après le projet, les conseils des chemins de fer se réuniront une ou deux fois par an, en séance commune, sur la convocation et sous la présidence du chef du département des chemins de fer; à ces séances assisteront aussi les membres du conseil d'administration, les directeurs généraux et les directeurs d'arrondissement. Ces délibérations en commun offriront aux participants l'occasion de prendre contact, de se prononcer sur les questions d'ordre général intéressant les chemins de fer fédéraux, de même que sur des vœux et des suggestions; elles renforceront d'autant plus l'influence

des conseils des chemins de fer que le président, en sa qualité de représentant de l'autorité de surveillance, sera à même de veiller à ce que les désirs qu'ils auront exprimés soient sérieusement examinés. Nous espérons que cette institution se révélera vraiment utile et contribuera dans une large mesure à maintenir et à favoriser les bons rapports entre le public et l'administration des chemins de fer fédéraux.

Aux termes du projet de loi, chaque conseil des chemins de fer se composera de 20 à 25 membres. L'ordonnance d'exécution en prévoit 24 pour chacun des trois arrondissements. Nous eussions préféré des conseils également plus réduits. Mais le fait que l'arrondissement central s'étend sur 13 cantons, dont chacun doit avoir un représentant au moins, ne rend guère possible une plus forte réduction du nombre des membres.

Chacun des conseils des chemins de fer sera aussi représenté au conseil d'administration par un délégué. En outre, les cantons et les associations économiques auront la possibilité, comme par le passé, de présenter leur vœux au parlement lors de la discussion des budgets et des comptes des chemins de fer fédéraux. Au surplus, les groupements économiques importants du pays sont également représentés à la conférence commerciale des entreprises de transport et des intéressés au trafic, où ils peuvent aussi faire entendre leurs désirs sur toutes les questions de transport et de tarifs.

2. Direction générale.

Art. 12 à 16. Si l'on supprime deux arrondissements, si l'on institue des relations directes entre les chefs de division de la direction générale et ceux des directions d'arrondissement, si l'on réduit les rapports écrits et si l'on réalise les autres simplifications que nous avons prévues, on peut admettre que trois directeurs généraux suffiront pour la direction de l'entreprise. Mais l'expérience a démontré qu'il est utile d'accorder au président de cette direction générale une situation spéciale, lui permettant d'intervenir dans tous les services de l'administration et de donner des instructions là où il le juge nécessaire. L'homogénéité et la responsabilité personnelle de la haute direction sont ainsi plus nettement exprimées.

La sphère d'activité de la direction générale sera légèrement étendue en ce sens que les ateliers principaux et les économats lui seront directement soumis. La réunion de ces

services sous une direction unique permettra de réduire leur personnel et le capital engagé dans les approvisionnements, facilitera l'achat du matériel et procurera maints autres avantages.

Le projet d'ordonnance d'exécution de la loi prévoit que les affaires de la direction générale seront réparties entre un département de la présidence, un département des travaux et de l'exploitation et un département du contentieux et des tarifs. La réunion des départements actuels des travaux et de l'exploitation dans une seule main nous sera une garantie de plus que l'exécution des travaux répondra aux besoins réels de l'exploitation. Les 17 divisions de la direction générale seront réduites à 13, afin d'éviter également dans ces services tout emploi qui ne sera pas réellement nécessaire.

3. Directions d'arrondissement.

Art. 17 à 21. Une entreprise de chemin de fer de l'importance des chemins de fer fédéraux ne saurait être administrée, de façon avantageuse, par une direction centrale jusque dans ses dernières ramifications. Des organes intermédiaires sont indispensables; il en existe, d'ailleurs, dans tous les chemins de fer étrangers, et ils ne diffèrent d'une administration à l'autre que par leur nom et les compétences qui leur sont attribuées.

Les conditions géographiques et le caractère d'Etat fédératif de la Suisse ont fait reconnaître, dès le début, qu'il convenait de diviser notre réseau de chemins de fer nationaux en arrondissements pourvus d'une indépendance relativement étendue. C'est pourquoi le projet de la direction générale ne prévoit pas non plus la suppression des arrondissements; il leur enlève seulement leur tête actuelle et leur conseil d'arrondissement dans la forme qu'il revêt aujourd'hui. Ce projet conserve les limites des arrondissements et confère la direction de ceux-ci à des chefs de division, qui l'exercent en partie individuellement, en partie collectivement.

Il n'est donc pas possible d'envisager la suppression totale de ces arrondissements, une formule qui, pour beaucoup, est devenue un mot d'ordre. Mais il ne saurait non plus être question de satisfaire au désir de ceux qui veulent accorder aux arrondissements une autonomie presque com-

plète. On sacrifierait, en le faisant, un des avantages essentiels de la nationalisation. L'autonomie des arrondissements doit forcément être restreinte dans les limites conciliables avec le principe d'unité qui doit régir l'exploitation du réseau tout entier, pour que cette exploitation soit rationnelle, et avec le droit qu'ont les différentes parties du pays d'être toutes traitées sur le même pied. C'est sur ce terrain que se place notre projet.

Les reproches que l'on fait à l'organisation actuelle s'adressent, d'ailleurs, moins aux arrondissements comme tels qu'à leur *nombre*, à leur *forme*, aux trop nombreux *organes* dont ils sont dotés et, en particulier, à leurs *rappports avec la direction générale*.

Les *tâches* des directions d'arrondissement sont réduites par le projet de loi, en ce sens que les économats et les ateliers principaux sont directement subordonnés à la direction générale. Mais, d'autre part, la procédure en vigueur pour l'exécution de travaux neufs, de transformation et de parachèvement sera simplifiée et les compétences des arrondissements seront augmentées, car, lors de la discussion du budget annuel, on fixera les travaux que les directions d'arrondissements pourront exécuter sans l'approbation préalable des projets par la direction générale. En fait d'innovations, le projet de loi prévoit en outre que les directions d'arrondissement coopéreront aux efforts visant à attirer le trafic, s'enquerront de la situation commerciale dans les diverses régions du pays, en tant qu'elle présente de l'intérêt pour les chemins de fer fédéraux, et feront rapport à ce sujet à la direction centrale.

Le *nombre* actuel des directions d'arrondissement ne répond pas à des nécessités techniques de service; il est la conséquence, comme on le sait, des concessions que l'on crut devoir faire lors du rachat. Mais cette division n'a pas répondu aux espérances. Elle fait obstacle à l'unité de gestion et d'exploitation; elle rend l'appareil administratif trop compliqué, entraînant ainsi des frais inutiles et considérables, qu'il est indispensable d'éviter si l'on veut sérieusement réaliser des économies dans l'administration. Pour arriver à une amélioration vraiment efficace de l'organisation, il faut subdiviser le réseau d'après les grands courants naturels du trafic et, pour cela, remplacer les cinq arrondissements actuels par trois arrondissements seulement, soit un pour la Suisse occidentale, un pour la Suisse centrale et le troi-

sième pour la Suisse orientale. Cette réduction permettra aussi de donner aux directions régionales une plus grande liberté de mouvement, sous bien des rapports; elle facilitera également le choix d'hommes vraiment capables de remplir les postes supérieurs.

Le premier projet de la loi de rachat de 1897, qui prévoyait déjà la division du réseau en trois arrondissements, recommandait comme siège des directions les villes de Lausanne, Lucerne et Zurich. Les motifs qui militaient alors en faveur de cette proposition ont conservé toute leur valeur aujourd'hui. Nous pouvons nous dispenser de les développer à nouveau. Par contre, il convient d'examiner si, et dans quelle mesure, il est possible de donner aux villes de Bâle et de St-Gall, qui perdraient leur direction d'arrondissement actuelle, une compensation en déplaçant certains services qui ne doivent pas nécessairement être installés là où se trouve une direction. Deux divisions entrent ici en considération, soit le nouvel éconamat commun et le contrôle des recettes. Vu l'importance de la place de Bâle comme point de jonction des trois arrondissements et comme point de transit entre la voie fluviale et la voie ferrée, on se propose d'y installer en outre un fonctionnaire supérieur de l'exploitation, pourvu de compétences en rapport avec la tâche qui lui incombera. La direction générale s'est déclarée disposée à accepter les légers inconvénients résultant de ce transfert de certains services, si l'on peut, par ce moyen, réaliser la réduction, beaucoup plus importante, du nombre des arrondissements. En divisant le réseau en trois parties seulement, il sera possible d'obtenir les simplifications administratives prévues par la direction générale dans son projet de 1917, sans avoir recours à une centralisation trop accentuée et contraire à l'opinion d'une grande partie de notre peuple; cette division permettra, en outre, de faire de sérieuses économies.

Les directeurs des futurs arrondissements ont pour tâche, d'après le projet de loi, de représenter les chemins de fer fédéraux vis-à-vis des autorités cantonales et communales, dans toutes les questions importantes intéressant leur arrondissement. Ils veillent à maintenir de bons rapports avec ces autorités et entretiennent aussi des relations avec les groupements économiques et professionnels, afin d'être renseignés sur les besoins du trafic des diverses régions du pays et de pouvoir faire rapport à la direction générale. Ils vouent une attention spéciale aux questions concernant le personnel; ils sont notamment responsables de la marche régulière

des affaires et de l'exploitation de leur arrondissement. Ils pourvoient à ce que les divisions placées sous leurs ordres agissent selon les intentions et les désirs de la direction de l'entreprise et se secondent efficacement dans l'accomplissement de leur tâche. Les directeurs d'arrondissement n'interviennent dans le travail de ces divisions, qui, dans la règle, reçoivent leurs instructions techniques des chefs de division de la direction générale, que si les intérêts de l'administration ou de la gestion l'exigent. Par des rapports verbaux réguliers, les chefs de division renseignent le directeur d'arrondissement sur la marche des affaires et, à cette occasion, reçoivent ses instructions et ses conseils. En outre, les séances actuelles des directions d'arrondissement, qui exigent beaucoup de temps, sont supprimées. Les directions de Lausanne et de Zurich procèdent déjà de cette façon avec le meilleur résultat.

Il faut attacher la plus haute importance à une judicieuse réglementation des *rapports entre la direction générale et les directions d'arrondissement*. C'est là un des points les plus faibles de l'organisation actuelle. Cette organisation alourdit et complique la marche des affaires; elle est la source de nombreux doubles emplois. Pour remédier à cet état de choses, il est indispensable que les chefs de division de la direction générale aient la faculté de correspondre directement avec les divisions des arrondissements, sans passer par les directions, comme c'est le cas actuellement; il faut aussi qu'ils puissent donner à ces divisions les instructions techniques spéciales nécessaires à la marche régulière du service. Les prescriptions qui seront édictées par le conseil d'administration pour les différents services établiront à ce sujet des règles plus détaillées.

On prévoit, en outre, un contact plus étroit entre la direction générale et les directeurs d'arrondissement, afin que dans les arrondissements l'on observe l'unité nécessaire à la volonté et aux vues de la direction de l'entreprise. La direction générale devra donc avoir, une fois par mois au moins, des conférences avec les directeurs d'arrondissements, afin de leur communiquer ses intentions, de s'informer de la marche des affaires et de discuter les questions importantes. Les directeurs d'arrondissement assisteront, en outre, aux séances du conseil d'administration et des conseils des chemins de fer. Les rapports écrits seront limités et remplacés, si possible, par des renseignements oraux.

Au lieu des sept services que comportent actuellement les directions d'arrondissement, il n'est plus prévu que trois

divisions, conformément au projet du conseil d'administration. Les bureaux du contentieux et de la comptabilité seront réunis aux services des affaires du personnel pour former une division administrative. Les économats seront centralisés et les secrétariats des directions d'arrondissement disparaîtront en tant que divisions spéciales. Comme les ateliers principaux relèveront de la direction générale, la partie technique du service de la traction sera réduite dans les arrondissements; cela permettra de réunir les divisions des ingénieurs en chef de la traction à celles du chef de l'exploitation, et l'on obtiendra ainsi une liaison plus étroite entre ces deux services, en rapport avec la nature de leur tâche.

IV. Comptabilité des chemins de fer fédéraux.

La compatibilité des chemins de fer fédéraux était régie jusqu'ici par les art. 7 et 8 de la loi de rachat du 15 octobre 1897, par les art. 55 à 64 du règlement pour l'exécution de cette dernière et par la loi sur la comptabilité des chemins de fer, dans la mesure fixée par l'arrêté fédéral du 13 novembre 1906. Aujourd'hui, ces prescriptions sont complétées par la loi fédérale du 16 décembre 1920, qui a remplacé l'article 7 de la loi de rachat par deux nouveaux articles prolongeant de 60 à 100 ans le délai pour l'amortissement des dettes. Il est désirable de réunir les plus importantes de ces dispositions dans un chapitre spécial de la nouvelle loi, en y apportant les modifications qui se sont révélées utiles, et de faire figurer les autres dans l'ordonnance d'exécution, afin que la comptabilité des chemins de fer fédéraux soit régie, à l'avenir, exclusivement par ces deux actes législatifs.

Les dispositions du projet de loi ne donnent lieu, au reste, qu'aux remarques suivantes :

Art. 28. Nous ne pouvons pas nous rallier à la proposition, faite à maintes reprises, de supprimer le fonds de renouvellement des chemins de fer fédéraux. Ce fonds sert à compenser certaines moins-values de l'actif au bilan. Lors de la discussion de la loi sur la comptabilité des chemins de fer, on a insisté sur le fait que ce fonds avait pour but d'assurer la sincérité du bilan. Ne fût-ce qu'en raison de ce but final, nous estimons devoir maintenir le fonds de renouvellement, d'accord en cela avec la direction générale et le conseil d'administration des chemins de fer fédéraux. L'application, à ces derniers, des dispositions de la

loi sur la comptabilité des chemins de fer relatives au fonds de renouvellement a, d'ailleurs, été consacrée par l'arrêté fédéral du 13 novembre 1906 dont nous avons parlé plus haut. L'Assemblée fédérale a demandé, il y a quelques années, que l'on constituât aussi un fonds de renouvellement pour l'administration des télégraphes, dans le sens de la loi sur la comptabilité des chemins de fer, montrant par là qu'à son avis l'observation, par les régies fédérales, des prescriptions réglant cette matière est nécessaire dans l'intérêt d'une saine comptabilité. Il serait, d'ailleurs, très difficile de maintenir à l'égard des chemins de fer privés les dispositions de la loi sur la comptabilité, si, pour les chemins de fer fédéraux, on s'écartait des principes de cette loi dont l'application était considérée, jusqu'ici, comme appartenant à l'essence même d'une bonne administration.

Art. 29. Lors de l'examen du rapport de gestion des chemins de fer fédéraux pour 1911, de vives discussions s'élevèrent à l'Assemblée fédérale sur la question de l'emploi du produit net. On fut unanime à reconnaître que la prescription de l'art. 8 de la loi de rachat ne répondait pas à son but, et à recommander une révision de celle-ci sur ce point.

A la demande du département des chemins de fer, la question fit l'objet d'un examen approfondi de la part de la direction générale et du conseil d'administration des chemins de fer fédéraux. En novembre 1913, ce dernier proposa une nouvelle formule pour ledit article 8. Mais comme la question avait considérablement perdu de son importance en raison des résultats accusés par les comptes depuis le début de la guerre, le département des chemins de fer ne donna pas suite, à ce moment, à la proposition du conseil d'administration.

Bien qu'en présence de la situation financière actuelle des chemins de fer fédéraux, il ne paraisse pas urgent de régler à nouveau l'emploi du produit net, il faut cependant éviter de reproduire dans la nouvelle loi les dispositions de l'art. 8 de la loi de rachat, puisqu'il a été reconnu qu'elles ne répondent pas au but. Nous proposons à l'art. 29 du projet un texte qui est conforme, en substance, à la formule présentée par le conseil d'administration.

Aux termes du deuxième alinéa dudit article, le solde actif du compte de profits et pertes est, le cas échéant, reporté à compte nouveau jusqu'à concurrence du 5 % du montant

total des recettes d'exploitation de l'exercice; l'excédent, s'il y en a, est versé à un fonds de réserve qui, d'après le troisième alinéa, sert à couvrir les dépenses extraordinaires, ainsi que le déficit que peut présenter le compte de profits et pertes. Un report du solde jusqu'à concurrence du montant ci-dessus est indiqué, car, lorsque le solde actif du compte de profits et pertes est élevé, une certaine réserve y est déjà contenue pour les déficits éventuels des années suivantes. Cette réserve est aussi désirable pour les cas où le fonds de réserve spécial est constitué effectivement par des titres, car elle permet, s'il se produit passagèrement de petits soldes passifs, de les couvrir sans qu'il soit nécessaire de faire des prélèvements sur le fonds et, le cas échéant, de réaliser des titres avec perte. En ce qui touche la création d'un fonds de réserve, il faut remarquer qu'une comptabilité saine établie exige qu'une réserve soit effectuée dans les bonnes années pour créer les moyens destinés à couvrir les déficits qui se produisent aux époques de dépression économique, par suite de la diminution du trafic. Les expériences de ces dernières années sont du reste bien propres à justifier la création d'un important fonds de réserve.

Le projet ne contient aucune disposition sur le montant du fonds de réserve, car il paraît inutile, dans les circonstances actuelles, de lui fixer une limite légale. La disposition du 4^e alinéa empêche d'ailleurs que le fonds de réserve ne s'élève à un montant trop élevé dans un laps de temps donné, puisque, d'après cette disposition, des mesures appropriées doivent être prises pour alléger les conditions de transport, si l'excédent du compte de profits et pertes dépasse, cinq ans de suite, le 8 % des recettes d'exploitation de l'année.

V. Conditions d'engagement et de service du personnel.

Art. 30. Les conditions d'engagement et de service du personnel devant être réglées dans la nouvelle loi sur les traitements de manière uniforme pour toute l'administration fédérale, nous nous bornons à établir ici une disposition générale, d'après laquelle les prescriptions actuelles seront valables jusqu'à une nouvelle réglementation légale. Mentionnons encore que la commission du personnel, ainsi que les divisions du personnel de la direction générale et des directions d'arrondissement, devront être maintenues sous le régime de la nouvelle organisation. Les expériences faites jusqu'ici avec ces institutions ont donné pleine satisfaction.

E. Economies.

Des calculs détaillés ont été établis pour déterminer le chiffre des économies qui pourront être réalisées par l'introduction de la réforme proposée. Le nombre des fonctionnaires sera réduit de 405 et l'économie s'élèvera à fr. 5 100 000 par an. La diminution de l'effectif du personnel résultera surtout de la réduction du nombre des arrondissements, des directeurs d'arrondissement et de leurs secrétariats, ainsi que de la fusion des économats et de la simplification générale de la gestion. L'économie annuelle de fr. 5 100 000 se décompose comme suit : diminution des dépenses pour le personnel fr. 4 420 000, réduction du nombre des membres des conseils d'administration fr. 30 000, et diminution des intérêts et des frais de garde des approvisionnements des ateliers et des économats fr. 650 000.

Si l'on conservait les cinq arrondissements actuels, l'effectif du personnel ne serait diminué que de 210 fonctionnaires et la dépense annuelle de fr. 3 100 000 seulement. L'avantage de la réduction du nombre des arrondissements ne réside toutefois pas seulement, comme on l'a vu, dans les économies qu'il sera possible de réaliser, mais surtout dans la simplification de l'administration.

Il est vrai que les économies dont il est ici question ne seront pas réalisables immédiatement, car la diminution de l'effectif du personnel ne pourra s'opérer que peu à peu. Il s'agit cependant de sommes si importantes que l'on ne saurait y renoncer, si l'on tient sérieusement à instituer une administration économique.

F. Conclusions.

Le projet de loi que nous vous présentons s'appuie sur une expérience de près de vingt ans, sur une étude approfondie et sur le jugement d'une commission d'experts compétents. Nous avons la conviction qu'il représente la forme d'administration de chemin de fer d'Etat convenant le mieux à notre pays, à ses conditions politiques et économiques, ainsi qu'aux besoins de l'administration elle-même. Les divers or-

ganes qu'il institue ont été très soigneusement adaptés les uns aux autres, et leurs rapports réciproques mûrement établis, de telle sorte qu'il n'est guère possible de modifier une instance sans transformer aussi les autres.

Mais l'édification d'une nouvelle loi et d'une nouvelle ordonnance d'exécution ne saurait suffire à elle seule. Il faut encore, du haut au bas de l'échelle, la bonne volonté de tous pour transformer l'organisme quelque peu engourdi en un instrument vivant, capable de faire progresser notre économie nationale.

Le présent projet devra contribuer à l'essor de ce nouvel esprit.

Le peuple suisse entend que l'on passe enfin de la période de préparation à celle des actes.

Veillez agréer, messieurs les présidents et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 16 juin 1921.

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération,
 SCHULTHESS.

Le chancelier de la Confédération,
 STEIGER.



(Projet.)

Loi fédérale

réglant

l'organisation et l'administration des chemins de fer
fédéraux.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

A l'effet de simplifier l'administration des chemins de fer
fédéraux et rendre leur exploitation plus économique;

Vu le message du Conseil fédéral du 1921;

Vu l'art. 26 de la constitution fédérale,

décète :

Les articles 5, 7, 7^{bis}, 8, 10 à 39 et 48 de la loi fédérale
du 15 octobre 1897 concernant l'acquisition et l'exploitation
de chemins de fer pour le compte de la Confédération, ainsi
que l'organisation de l'administration des chemins de fer
fédéraux, sont remplacés par les dispositions suivantes :

I. Dispositions générales.

Article premier.

¹ La Confédération administre et exploite les chemins de
fer rachetés ou construits par elle, sous le nom de « chemins
de fer fédéraux », d'après des principes commerciaux, tout
en sauvegardant les intérêts de l'économie nationale.

² La gestion et l'exploitation appartiennent à une admi-
nistration fédérale, autonome dans les limites fixées par la
présente loi. Une indépendance aussi complète que possible
sera conférée aux divers services de cette administration,
afin d'assurer une marche simple et rapide des affaires.

Art. 2.

¹ L'administration des chemins de fer fédéraux a son domicile légal au siège de la direction générale.

² Elle est en outre tenue d'élire domicile au chef-lieu de chaque canton, où elle peut être actionnée par les habitants du canton.

³ Les actions réelles sont intentées au for de la situation de l'objet litigieux.

⁴ Les dispositions de l'art. 48, ch. 2, de la loi fédérale des 22 mars 1893/6 octobre 1911 sur l'organisation judiciaire fédérale ne sont pas applicables aux actions intentées aux chemins de fer fédéraux.

Art. 3.

¹ Les chemins de fer fédéraux sont exempts de tout impôt cantonal ou communal. Cette disposition ne s'applique pas aux immeubles qui, bien qu'appartenant aux chemins de fer fédéraux, ne sont pas nécessaires à leur exploitation.

² Les prescriptions des cantons sur l'assurance ne sont pas applicables aux chemins de fer fédéraux, en ce qui concerne le matériel roulant, le mobilier et les objets soumis au transport.

Art. 4.

¹ La législation générale de la Confédération en matière de chemins de fer est également applicable aux chemins de fer fédéraux, dans la mesure où ceux-ci remplissent les conditions de cette application et où il n'est pas prévu de dérogations.

² Les prescriptions relatives à la surveillance et au contrôle de la Confédération sur les entreprises de chemins de fer et de navigation ne s'appliquent pas aux chemins de fer fédéraux.

II. Attributions de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral.

Art. 5.

A l'Assemblée fédérale appartiennent, outre ses compétences législatives :

1^o l'approbation du budget;

2^o l'approbation des comptes annuels et du rapport de gestion;

Feuille fédérale. 73^e année. Vol. III.

- 3° l'autorisation au Conseil fédéral de contracter des emprunts pour les besoins des chemins de fer fédéraux.

Art. 6.

Le Conseil fédéral exerce la haute surveillance sur la gestion et fixe, dans ses grandes lignes, la politique générale à suivre en matière de chemins de fer. Il est autorisé à donner à l'administration des chemins de fer fédéraux les instructions qu'il juge utiles dans l'intérêt du pays. Il a en outre les attributions suivantes :

- 1° Il représente l'administration des chemins de fer fédéraux à l'Assemblée fédérale.
- 2° Il nomme :
 - a. le président, le vice-président et les membres du conseil d'administration;
 - b. le président de la direction générale, les directeurs généraux et les directeurs d'arrondissement;
 - c. six membres de chacun des conseils des chemins de fer.
- 3° Il émet les emprunts et en fixe les conditions.
- 4° Il approuve :
 - a. les projets généraux pour la construction de nouvelles lignes;
 - b. les plans de travaux neufs, de transformations et de travaux de parachèvement, dont le devis dépasse trois millions de francs;
 - c. les plans d'autres ouvrages, y compris les projets d'installations électriques d'autres entreprises empruntant le domaine des chemins de fer fédéraux, lorsque ces derniers ne parviennent pas à s'entendre avec les autorités fédérales ou cantonales appelées à donner leur avis, ou avec les tiers intéressés;
 - d. les horaires;
 - e. les contrats d'affermage ou d'exploitation de lignes de chemin de fer;
 - f. les statuts de l'assurance du personnel;
 - g. le règlement du fonds de renouvellement.

III. Organes de l'administration.

Art. 7.

Les organes de l'administration des chemins de fer fédéraux sont :

- 1^o le conseil d'administration;
- 2^o la direction;
- 3^o les conseils des chemins de fer.

1. Conseil d'administration.

Art. 8.

¹ Le conseil d'administration se compose d'un président, d'un vice-président et de neuf membres, nommés par le Conseil fédéral.

² Chacun des conseils des chemins de fer doit être représenté par un membre dans le conseil d'administration.

³ La durée des fonctions du conseil d'administration est de trois ans.

Art. 9.

¹ Le conseil d'administration a les attributions suivantes :

- 1^o Il surveille l'ensemble de l'administration.
- 2^o Il donne son préavis sur toutes les affaires importantes concernant les chemins de fer fédéraux qui doivent être traitées par le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale.
- 3^o Il arrête le projet de budget, examine les comptes annuels et le rapport de gestion, et les transmet au Conseil fédéral.
- 4^o Il fixe l'organisation générale de l'administration et les principes à la base des institutions de prévoyance au profit du personnel.
- 5^o Il statue sur les projets généraux de travaux neufs, de transformations et de travaux de parachèvement d'une certaine importance.
- 6^o Il ratifie les contrats importants.
- 7^o Il fait au Conseil fédéral les présentations pour la nomination du président de la direction générale, des directeurs généraux et des directeurs d'arrondissement,

et il nomme les chefs de division de la direction générale.

² L'ordonnance d'exécution fixera plus en détail les tâches et les compétences du conseil d'administration.

Art. 10.

¹ Les directeurs généraux et les directeurs d'arrondissement assistent aux séances du conseil d'administration. Ils y ont voix consultative et le droit de faire des propositions.

² Le président et les membres du conseil d'administration touchent des indemnités dont le montant est fixé par le Conseil fédéral.

2. Direction.

Art. 11.

La direction comprend une direction générale et des directions d'arrondissement.

a. Direction générale.

Art. 12.

¹ La direction générale se compose du président et de deux directeurs généraux, nommés par le Conseil fédéral sur présentation du conseil d'administration; le Conseil fédéral n'est pas lié par cette présentation.

² La durée des fonctions du président et des directeurs généraux est de six ans.

³ La direction générale a son siège à Berne.

Art. 13.

¹ La direction générale exerce la haute direction et la gestion, sous réserve des compétences du conseil d'administration et des tâches conférées par la présente loi aux directions d'arrondissement.

² Elle nomme son personnel, sauf celui prévu à l'art. 9, chiffre 7, et les chefs de service des directions d'arrondissement.

³ Les décisions sur les affaires d'une certaine importance sont prises par la direction générale comme autorité. La préparation de ces affaires, la liquidation de celles de moindre importance, ainsi que la direction et la surveillance des divers services sont attribuées, par départements, au président et aux directeurs généraux.

Art. 14.

¹ Le président de la direction générale représente l'administration des chemins de fer fédéraux vis-à-vis des tiers, en tant que cela lui paraît justifié par la nature des affaires.

² Il dirige le département de la présidence et surveille la marche de l'administration. Il est autorisé à intervenir dans la gestion des autres départements et des directions d'arrondissement, ainsi qu'à donner directement des instructions, s'il le juge nécessaire.

Art. 15.

Les divisions nécessaires sont instituées, au siège de la direction générale, pour la direction des services relevant immédiatement du président et des directeurs généraux; certains services peuvent, avec l'autorisation du Conseil fédéral, être transférés hors de ce siège.

Art. 16.

¹ A la tête de chaque division se trouve un chef de division, nommé par le conseil d'administration.

² Les chefs de division dirigent les affaires de leur division, dans le cadre de l'organisation du service et du budget annuel. Ils donnent, dans les limites de leurs attributions, les instructions nécessaires aux divisions des arrondissements et en surveillent l'exécution.

³ Les chefs de division doivent renseigner verbalement et, dans les cas importants, par écrit le chef de département dont ils dépendent sur la marche des affaires et formuler les propositions nécessaires.

b. Directions d'arrondissement.

Art. 17.

¹ Le réseau des chemins de fer fédéraux est réparti, pour la gestion et l'exploitation, en trois arrondissements.

² Le Conseil fédéral fixe la délimitation des arrondissements, au vu d'une proposition du conseil d'administration.

³ Les limites des arrondissements ne doivent exercer aucune influence sur l'emploi du personnel et l'utilisation des installations et du matériel d'exploitation.

Art. 18.

¹ Une direction d'arrondissement est instituée pour chaque arrondissement.

² Ces directions ont leur siège à Lausanne, Lucerne et Zurich.

Art. 19.

Les directions d'arrondissement ont les attributions suivantes :

- 1^o Elles représentent les C.F.F., en matière administrative et judiciaire, dans toutes les affaires qui relèvent d'elles.
- 2^o Elles dirigent les branches de service suivantes, dans les limites de leur arrondissement, conformément aux prescriptions en vigueur et aux instructions qui leur sont données :
 - a. gestion de la propriété foncière;
 - b. comptes et service de caisse;
 - c. entretien et surveillance de la voie;
 - d. service des gares et des trains;
 - e. service de la traction des trains;
 - f. service de la navigation et des ports;
 - g. administration des entrepôts;
 - h. organisation des services de camionnage.
- 3^o Elles procèdent à l'engagement, à la nomination, au déplacement, au licenciement et à la mise à la retraite des fonctionnaires, employés et ouvriers des directions d'arrondissement, à l'exception des chefs de division, et fixent les traitements et les salaires de ce personnel.
- 4^o Elles fournissent au public les renseignements sur les questions de tarifs, coopèrent aux efforts visant à attirer le trafic et font rapport à la direction générale sur la situation commerciale.
- 5^o Elles statuent sur les demandes d'indemnité par suite de mort d'homme ou de lésions corporelles, et règlent les questions d'assurance obligatoire contre les accidents qui rentrent dans leur sphère d'activité.
- 6^o Elles statuent sur les réclamations portant, en service interne des chemins de fer fédéraux, sur la fausse application des tarifs et les erreurs d'acheminement, sur les pertes et avaries d'objets transportés, ainsi que sur les retards survenus dans le transport des voyageurs et des marchandises, en tant que cette compétence n'est pas conférée aux chefs de gare ou de station.
- 7^o Elles établissent les projets de travaux neufs, transformations et travaux de parachèvement et pourvoient à

leur exécution dans la mesure prévue par l'ordonnance d'exécution de la présente loi.

- 3^o Elles traitent en outre les affaires qui leur sont attribuées par l'ordonnance d'exécution, par décision du conseil d'administration ou par la direction générale.

Art. 20.

¹ A la tête de chaque direction d'arrondissement se trouve un directeur d'arrondissement, élu par le Conseil fédéral sur présentation du conseil d'administration; le Conseil fédéral n'est pas lié par cette présentation.

² La durée des fonctions des directeurs d'arrondissement est de six ans.

³ Les directeurs d'arrondissement relèvent immédiatement de la direction générale, dont ils sont les représentants dans les arrondissements. Ils exercent seuls, ou conjointement avec les divisions qui leur sont subordonnées, les compétences et charges conférées aux directions d'arrondissement selon l'article 19 de la présente loi, et surveillent l'exécution des instructions de la direction générale. Ils vouent spécialement leur attention aux affaires relatives au personnel, s'efforcent, afin de renseigner la direction générale, de se faire un jugement sûr, en ce qui concerne le trafic de leur arrondissement, sur les besoins du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, des métiers, etc., et pourvoient à une marche régulière des affaires et de l'exploitation de leur arrondissement.

Art. 21.

¹ Un chef de division, nommé par la direction générale est placé à la tête de chacune des divisions subordonnées aux directeurs d'arrondissement.

² Les chefs de division des directions d'arrondissement dirigent les affaires de leur division, dans le cadre de l'organisation du service et du budget annuel. Ils correspondent directement avec les chefs de division de la direction générale.

³ Les chefs de division doivent renseigner verbalement et, dans les cas importants, par écrit la direction d'arrondissement sur la marche des affaires.

3. Conseils des chemins de fer.

Art. 22.

¹ Un conseil des chemins de fer est institué pour chaque arrondissement.

² Ces conseils se composent de 20 à 25 membres, dont six sont nommés par le Conseil fédéral et les autres par les cantons et demi-cantons.

³ L'ordonnance d'exécution détermine la répartition des sièges réservés aux cantons. Chaque canton ou demi-canton situé dans le rayon d'un arrondissement doit avoir un représentant au moins. Les autres sièges sont répartis d'après la longueur et l'importance commerciale et économique des lignes de l'arrondissement empruntant le territoire des cantons intéressés.

⁴ Le Conseil fédéral veillera, dans ses nominations, à ce que l'agriculture, les métiers, l'industrie et le commerce, ainsi que le personnel, soient représentés dans chaque conseil des chemins de fer.

⁵ La durée des fonctions des membres des conseils des chemins de fer est de trois ans et coïncide avec celle du conseil d'administration.

Art. 23.

Les conseils des chemins de fer ont les attributions suivantes :

- 1^o Ils élisent leur président et leur vice-président, choisis parmi leurs membres, pour la durée d'une période administrative.
- 2^o Ils délibèrent et donnent aux autorités compétentes leur avis sur les questions d'ordre général, de construction, d'exploitation et de nature commerciale ou financière, lorsqu'ils en sont requis par le Conseil fédéral, un gouvernement cantonal, le conseil d'administration, la direction générale, le directeur d'arrondissement ou un de leurs membres.
- 3^o Ils approuvent le projet de budget de construction annuel élaboré par la direction d'arrondissement pour être soumis à la direction générale.

Art. 24.

¹ Les conseils des chemins de fer se réunissent, sur convocation de leur président, dès que les affaires l'exigent ou que le quart au moins des membres le demandent. Les directeurs d'arrondissement prennent part aux séances avec voix consultative.

² Les trois conseils des chemins de fer se réunissent en outre une ou deux fois par an en séance commune, convoquée et présidée par le chef du département fédéral des

chemins de fer, pour discuter les questions d'ordre général intéressant les chemins de fer fédéraux, ainsi que pour émettre des vœux et des suggestions.

³ Les membres du conseil d'administration, les directeurs généraux et les directeurs d'arrondissement prennent également part à ces séances communes des conseils des chemins de fer.

Art. 25.

Les membres des conseils des chemins de fer touchent des jetons de présence et des indemnités de déplacement, tels qu'ils sont fixés pour les commissions des Chambres fédérales.

IV. Comptabilité des chemins de fer fédéraux.

Art. 26.

¹ La comptabilité des chemins de fer fédéraux est séparée de celle des autres branches de l'administration fédérale. Elle est tenue de telle façon que la situation financière puisse en tout temps être exactement établie.

² Le service des intérêts et l'amortissement de la dette des chemins de fer sont à la charge du compte des chemins de fer fédéraux.

Art. 27.

¹ Le capital d'établissement des chemins de fer fédéraux, défalcation faite du 70 % de la valeur du matériel roulant et du mobilier, doit être amorti dans une période de cent ans à dater de 1903, ou, pour les lignes rachetées postérieurement, à partir de la date de leur nationalisation.

² Les dépenses nouvelles portées chaque année au compte de construction seront également amorties dans une période de cent ans.

Art. 28.

¹ Un fonds de renouvellement sera constitué pour les ouvrages et installations des chemins de fer fédéraux sujets à une usure importante.

² Le fonds de renouvellement ne sera pas crédité d'intérêts. Son montant sera porté au passif du bilan.

Art. 29.

¹ L'excédent des recettes des chemins de fer fédéraux est affecté en premier lieu au service des intérêts et de l'amortissement du capital d'établissement et des déficits éventuels.

² Si le compte de profits et pertes, y compris le report de l'année précédente accuse ensuite un solde actif, celui-ci est reporté à compte nouveau, jusqu'à concurrence du cinq pour-cent du montant total des recettes d'exploitation de l'exercice. L'excédent éventuel est versé à un fonds de réserve. Il n'est pas porté d'intérêts au crédit de ce fonds.

³ Le fonds de réserve sert à couvrir les dépenses extraordinaires, ainsi que les déficits que peut présenter le compte de profits et pertes.

⁴ Lorsque l'excédent du compte de profits et pertes, déduction faite du report de l'exercice précédent, dépasse cinq ans de suite le huit pour-cent des recettes d'exploitation de l'année, des mesures appropriées sont prises pour alléger les conditions de transport.

⁵ L'ordonnance d'exécution fixe, pour le surplus, les règles applicables à la comptabilité des chemins de fer fédéraux.

V. Conditions d'engagement et de service du personnel.

Art. 30.

¹ Les conditions générales d'engagement et de service, ainsi que les traitements et l'assurance du personnel des chemins de fer fédéraux, sont régis par les dispositions légales réglant cette matière.

² Le Conseil fédéral arrête les dispositions relatives aux conditions spéciales de service, aux facilités de transport, à la constitution de commissions du personnel et autres questions analogues. Il peut déléguer cette compétence au conseil d'administration ou à la direction générale.

Art. 31.

Les directeurs généraux, les directeurs d'arrondissement et les chefs de division prennent leur retraite dans le courant de l'année où ils atteignent l'âge de soixante-cinq ans.

VI. Dispositions transitoires et finales.

Art. 32.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi et fixe la date de son entrée en vigueur.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réforme de
l'organisation et de l'administration des chemins de fer fédéraux. (Du 16 juin 1921.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1921
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1442
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1921
Date	
Data	
Seite	614-658
Page	
Pagina	
Ref. No	10 082 915

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.