

## RAPPORT

de la

minorité de la Commission du Conseil des Etats, chargée de l'examen de la loi fédérale sur la construction et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération.

(Du 6 Novembre 1871.)

### Tit.,

Le soussigné ayant énoncé dans votre Commission une opinion divergente de celle de la majorité de ses membres, sur deux des questions importantes soulevées par le projet de loi destiné à modifier la loi fédérale du 28 Juillet 1852 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer, il a tenu à préciser sa pensée par la rédaction d'un projet de minorité mis aujourd'hui sous vos yeux ; il motive comme suit les dispositions principales de ce projet en faisant précéder cette discussion de la solution d'une question générale de compétence, qui s'impose préliminairement à votre examen.

#### I.

Dans son message, le Conseil fédéral affirme « qu'il ne peut « y avoir aucun doute sur le droit de l'Assemblée fédérale de ré- « viser et de transformer entièrement, comme elle le juge conve- « nable, la loi fédérale de Juillet 1852 ».

Le soussigné ne peut admettre le bien-fondé de cette affirmation, qui lui paraît en contradiction flagrante avec les dispositions de notre acte constitutionnel et la base organique de notre Confédération.

Il estime, au contraire, que la loi de 1852 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer ne peut être révisée et transformée qu'en observant les règles posées par la Constitution fédérale sur les attributions réciproques du Pouvoir fédéral et du Pouvoir des Cantons, unis par l'alliance fédérale du 12 Septembre 1848.

Ces règles n'admettent point *l'omnipotence du Pouvoir législatif de l'Assemblée fédérale.*

En effet, l'art. 3 de cette Constitution déclare expressément : « Les Cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au Pouvoir fédéral. »

L'art. 5 ajoute encore surabondamment « que la Confédération garantit aux Cantons leur territoire, leur souveraineté dans les limites fixées à l'art. 3, leur Constitution..... »

Le soussigné estime donc que la révision de la loi fédérale de 1852 sur les chemins de fer ne peut avoir lieu, en présence de la Constitution fédérale actuellement en vigueur, qu'en respectant la souveraineté des Cantons et les limites posées par cet acte lui-même au Pouvoir fédéral.

Pour que cette nouvelle loi fédérale puisse supprimer la souveraineté des Cantons, qui ne doit pas être un vain mot pour tout député consciencieux et fidèle, il faut la faire précéder *d'une révision de la Constitution elle-même et faire agréer par le peuple suisse de nouvelles bases constitutionnelles.*

En matière de chemins de fer, quels sont les droits de souveraineté des Cantons ? quels sont les droits du Pouvoir fédéral ?

Il n'est point difficile de préciser cette compétence réciproque.

Les chemins de fer sont des travaux publics, qui peuvent intéresser la Suisse ou une partie considérable du pays (Constitution, art. 21). A ce titre, la Confédération pouvait les ordonner et les construire à ses frais. Mais si elle s'est bornée à déclarer qu'ils ne portent pas atteinte à ses intérêts militaires, alors ces travaux publics restent dans la compétence et les attributions des Cantons, qui seuls exercent les pouvoirs supérieurs législatifs et administratifs en matière de travaux publics, non ordonnés par la Confédération et à ses frais.

Les chemins de fer sont, enfin, des routes, dont la Confédération possède, à teneur de l'article 35 de la Constitution, *la haute surveillance* par deux raisons, qu'il est inutile de développer, après les avoir énoncées : d'abord parce que ces routes intéressent la régie des postes administrée et centralisée par le Pouvoir fédéral et ensuite parce que les chemins de fer intéressent au plus haut degré les relations industrielles et commerciales du pays et qu'ils sont un des éléments les plus essentiels de la prospérité nationale, dont l'accroissement est placé par la Constitution (art. 2) sous la protection de l'autorité centrale.

Par la loi fédérale de 1852, l'Assemblée fédérale a reconnu ces principes, leur a donné sa sanction, appuyée par bientôt vingt années d'une jurisprudence législative constante, et irrévocablement acquise en droit public fédéral.

Tout en proclamant à la base de cette loi, que *le droit d'établir des chemins de fer sur le territoire de la Confédération et de les exploiter demeure dans la compétence des Cantons*, l'Assemblée fédérale a cherché à organiser l'exercice de sa haute surveillance, statué des dispositions pour la protection de sa régie postale, pour le maintien des principes de liberté de circulation et de transport des personnes et des marchandises d'un Canton dans un autre, pour le libre passage d'une ligne ferrée sur les rails de ses concurrentes.

Modifier ces principes de la loi, transporter dans le domaine fédéral à l'exclusion des pouvoirs cantonaux le droit d'autoriser la construction et l'exploitation des chemins de fer, c'est modifier la Constitution fédérale et outrepasser les pouvoirs que cette Constitution accorde à l'autorité fédérale : c'est en un mot devancer par un acte inconstitutionnel, ce que l'on désire voir sanctionné par une révision légale de la Constitution.

*Le soussigné estime donc que les dispositions principales du projet présenté par le Conseil fédéral, notamment ses articles 1<sup>er</sup>, 11<sup>e</sup>, 14<sup>e</sup> et 37 ne peuvent être acceptés par les Chambres que lorsque l'œuvre de la révision constitutionnelle commencée aura été définitivement achevée et sanctionnée par le peuple.*

## II.

C'est dans cette pensée que la minorité de votre Commission a rédigé une loi nouvelle, *qui lui paraît seule acceptable dans le moment actuel.*

Par ce projet, la compétence cantonale est maintenue en matière de chemins de fer : le Pouvoir fédéral se borne à organiser, préciser son droit de haute surveillance sur ces nouvelles routes en

adoptant des dispositions, dont l'expérience lui a fait reconnaître la nécessité dans l'intérêt général des communications et du développement de la circulation.

Elle croit avoir ainsi satisfait à toutes les exigences, à tous les vœux émis par le commerce et le public.

Dans son message, le Conseil fédéral paraît insister avec une grande prédilection sur l'idée que lui seul est le représentant, le gardien de l'intérêt national suisse, que lui seul saura sauvegarder, protéger cet intérêt contre les collisions et les empiètements de l'intérêt cantonal, qualifié de local par excellence . . . . .

Nous savions déjà par expérience avec quelle facilité un Pouvoir central se laisse éblouir, fasciner par l'idée de sa puissance et combien grandes sont ses illusions, quand il prétend être le seul juge impartial des intérêts de l'ensemble de la Nation . . . .

Mais il faut avouer que nous avons rarement lu un exposé aussi complet de cette tendance. Pour la réduire à sa juste valeur, il nous suffira de rappeler en quelques mots les faits de l'histoire contemporaine des chemins de fer suisses, qui étalent au grand jour la preuve de la vitalité de la décentralisation cantonale et de l'industrie privée.

Nous ne craignons point d'être démentis en osant soutenir que si, dès 1852, les chemins de fer avaient été déclarés affaire fédérale, construits et exploités par l'Etat, nous n'aurions pas à nous réjouir de l'immense accroissement du nombre de ces voies de communication, de l'inéroyable activité déployée aujourd'hui encore par l'initiative individuelle et la concurrence pour améliorer et développer l'ensemble du réseau suisse.

Est-ce à dire que parce que ce sont les Cantons, qui ont accordé les concessions, l'intérêt national a été sacrifié à l'intérêt local?

N'avons-nous pas obtenu les grandes lignes qui de l'Est à l'Ouest et bientôt du Nord au Midi vont se souder aux lignes étrangères pour conserver à la Suisse le trafic international? N'avons-nous pas en même temps obtenu les lignes intermédiaires qui relient les petits centres de population et d'industrie aux grandes artères et les font participer aux avantages précieux de la circulation rapide?

Les intérêts cantonaux n'ont pas été des intérêts locaux, mesquins, exclusifs; nous croyons qu'en cherchant leur satisfaction, ils ont en même temps dans la plus large mesure possible sauvegardé l'intérêt national. Ne voyons-nous pas chaque année les pouvoirs

cantonaux accorder en grand nombre des concessions de chemins de fer, qui peuvent se faire concurrence? . . . N'est-il pas à craindre de voir l'idée de monopole pénétrer facilement dans les actes d'un pouvoir central qui, naturellement, croit à son infailibilité, à son omnipotence?

Disons-le hautement, l'intérêt cantonal en Suisse n'est pas l'ennemi de l'intérêt national; c'est par une aberration de l'esprit que l'on cherche à créer un antagonisme là où il y a harmonie et identité. La prospérité d'une contrée, d'un Canton, de plusieurs Cantons, c'est là l'intérêt national, dont les autorités cantonales sont aussi bien que le Conseil fédéral les interprètes légitimes et vigilants.

L'intérêt que le Conseil fédéral appelle national et qu'il définit par des exemples tirés de l'expédition des marchandises et des personnes traversant sans s'en douter les frontières et les juridictions cantonales, ne mérite pas ce nom, car ce n'est alors que l'intérêt de la facilité et de la liberté des communications, qui trouve sa satisfaction dans les clauses et réserves, mises par l'Assemblée fédérale dans ses arrêtés d'approbation des concessions et dans l'exercice de la haute surveillance accordée au pouvoir fédéral sur les routes et voies publiques qui l'intéressent. — Ainsi si un Canton avait la prétention d'imposer à l'exploitation d'un chemin de fer des arrêts forcés dans telle ville, ou des entraves à la libre circulation au profit de compagnies rivales, d'industries locales, ou d'intérêts personnels, nous serions d'accord avec le Conseil fédéral pour refuser d'approuver ces restrictions; comme lui, nous les appellerions du nom d'intérêts locaux, qui ne sont pas dignes de la sanction fédérale, parce qu'ils sont opposés aux principes posés dans la Constitution fédérale.

Mais de semblables intérêts ne sont pas des intérêts cantonaux, dans le sens que nous attachons à ce mot; tandis que les véritables intérêts cantonaux sont identiques à l'intérêt national, qui veut avant tout la prospérité de tous les membres de la famille fédérale.

Nous croyons que ce serait fausser nos institutions fédératives que de reléguer en sous-ordre l'intervention des Cantons en matière de chemins de fer et de transporter au pouvoir fédéral, seul et omnipotent, le droit d'ordonner sur leurs territoires la concession de ces voies de communication.

Laissons aux Cantons le soin de décider en première instance de leurs intérêts légitimes; continuons à donner au pouvoir central le droit de contrôler, d'approuver tout ce qui est concédé, en conformité des lois et des principes constitutionnels.

Nous ne croyons point que l'expérience faite depuis 1852 jusqu'à nos jours ait condamné le système que nous soutenons; nous pensons, au contraire, qu'elle l'a sanctionné.

Et que l'on nous permette de le rappeler; c'est l'autorité fédérale qui a donné en 1856, dans le conflit de l'Ouest, le seul exemple à citer d'une violation des principes de libre concurrence et d'égalité de tous les Cantons en matière de chemins de fer; en accordant au Canton de Fribourg ce qu'elle refusait au Canton de Vaud. Heureusement qu'en 1871 elle a su revenir à une plus juste appréciation des faits.

Sans doute, il sera plus facile d'obtenir une concession, lorsque les postulants, après avoir fait antichambre au Palais fédéral, n'auront plus qu'à discuter avec un seul pouvoir des clauses et charges de leur entreprise.

L'acte sera unique. . . . il n'aura plus à subir l'épreuve de plusieurs délibérations dans des Grands Conseils, il échappera ainsi plus facilement au contrôle de l'opinion publique et quelques faiseurs pourront peut-être se féliciter d'avoir baclé sans entrave leurs combinaisons.

Mais nous doutons que cet acte unique satisfasse ainsi mieux aux exigences de l'intérêt général des populations intéressées.

Nous comprendrions encore ce système, si nous étions au commencement de l'ère de la construction du réseau suisse, s'il s'agissait de le créer d'une manière théorique et doctrinale; mais vingt-deux ans viennent de s'écouler, les grandes lignes internationales sont ou construites ou concédées, il ne s'agit plus que du second réseau, des chemins régionaux d'une importance secondaire; nous ne voyons aucune nécessité de changer une loi, qui a eu de bons résultats, pour adopter une nouvelle pratique, qui peut en avoir de mauvais.

Ajoutons que dans l'intérêt même du Pouvoir fédéral, il n'est pas à désirer pour lui de prendre une part active et prépondérante aux débats toujours si vifs et si animés, qui précèdent et accompagnent les questions ferrugineuses.

Les luttes locales et de clocher pour les tracés n'ont rien d'attrayant, elles laissent toujours après elles des ferments de discorde et d'antagonisme, dont il serait facile de citer des exemples, qui ont été fatals à plusieurs Gouvernements.

Ces luttes se terminent avec avantage dans les Cantons et leurs Grands Conseils, là où l'on est en famille et où des transactions peuvent facilement s'obtenir.

Le Pouvoir fédéral, en voulant prendre part à ces luttes et en revendiquant le droit de les résoudre seul, y perdra de sa dignité et de sa considération, il attirera des récriminations qui l'affaibliront et entraveront sa marche, il pourra compromettre ainsi la position impartiale et neutre, qui lui a valu depuis 1848 une juste et légitime influence pour le plus grand bien de toute la nation.

Quelles sont, enfin, les conséquences forcées de ce nouveau système ?

Du moment que c'est le Pouvoir fédéral seul qui accorde les concessions de chemins de fer, il est obligé d'organiser (article 14 du projet) dans chaque Canton un système de surveillance technique des travaux de toutes les lignes concédées, dont seul il approuvera les plans et détails de construction; il ira par ses ingénieurs ordinaires et par ses experts étudier et résoudre dans chaque Canton, dans chaque commune, les questions d'emplacement des gares et des passages à niveau, les conditions de construction des ponts, traversées de route; etc. Ce système enlève aux administrations cantonales un des attributs principaux de leur souveraineté et des conflits seront inévitables; les intérêts locaux seront peut-être sacrifiés et, en tous cas, ils seront soustraits à la protection de leur juge naturel pour être livrés à l'appréciation de fonctionnaires fédéraux, qui peuvent être plus facilement circonvenus par l'influence des Compagnies.

Nous aurons ainsi une nouvelle bureaucratie fédérale en matière de travaux publics, dont nous craignons et l'influence et l'intervention auprès du Conseil fédéral.

Les Cantons et les communes, sous la surveillance de l'autorité cantonale, accordent aux Compagnies de chemins de fer d'importantes subventions pour favoriser la construction de ces lignes, tandis que la Confédération s'est jusqu'à ce jour totalement abstenue d'entrer dans la même voie. Pourquoi donc enlever aux Cantons le droit de concession de ces entreprises, pour lesquelles ils se sont imposé et s'imposent chaque jour encore de lourds sacrifices d'argent? N'est-il pas juste de leur conserver les droits accordés par la loi de 1852 et de se borner, comme nous le proposons, à préciser et développer les pouvoirs de la Confédération en ce qui concerne son droit de haute surveillance et de contrôle sur l'exploitation du réseau suisse, conformément aux actes de concession revêtus de son approbation ?

## III.

Une question est posée, c'est celle de savoir si la Confédération a le droit de modifier, sans le consentement préalable des concessionnaires du réseau suisse, la législation actuellement en vigueur en matière de chemins de fer, ou si elle peut en être empêchée par les stipulations des concessions accordées aux différentes Compagnies suisses sous l'empire de la loi de 1852.

Nous n'avons pas la prétention d'exposer dans ce rapport l'ensemble des principes de droit, qui se présentent nécessairement dans cette matière; nous nous bornons à motiver en quelques mots notre opinion, parce qu'elle est différente de celle du Conseil fédéral et nous la résumons dans les trois affirmations suivantes :

a. Les concessions de chemins de fer accordées jusqu'à ce jour par les Cantons à des Compagnies et revêtues de l'approbation fédérale sont dans une grande partie de leurs stipulations des contrats, qui ont pour conséquence de créer en faveur des concessionnaires des droits privés.

Ce point nous paraît évident. D'abord, *quant à la forme*, la plupart des concessions sont contenues dans des actes intitulés conventions, stipulés, d'une part, par les représentants des Gouvernements cantonaux et, d'autre part, par des citoyens, au nom de Sociétés financières: ces actes stipulent les charges et les bénéfices accordés par l'Etat aux Compagnies.

Ouvrons le Recueil officiel des actes des chemins de fer suisses, nous y voyons aussi les décrets des Grands Conseils cantonaux ratifiant le plus souvent par un article unique les conventions et cahiers des charges annexés, qui forment l'ensemble de la concession..... Nous ne saurions supposer un acte ayant plus les formes extérieures d'un contrat bilatéral de droit privé que celui dont il s'agit.

Citons un exemple pris au hasard. L'arrêté du Grand Conseil du Canton de Zurich du 7 Janvier 1853 dit que les délégués du haut Etat de Zurich et les délégués de la Compagnie du Nord ont conclu la *convention suivante*: Art. 12. L'entreprise des chemins, comme *toute entreprise privée*, sera soumise aux lois du Canton. Art. 29. Les tarifs seront réduits, par une convention amiable à conclure entre le Conseil exécutif et la Compagnie, si le produit de l'entreprise s'élève au-delà de 10 %. Enfin à la fin de l'acte on lit que le Grand Conseil a ratifié la convention ci-dessus, signé Dubs, Président du Grand Conseil, Sulzer, Escher, etc.

Quant *au fond*, ces concessions nous paraissent aussi avoir au plus haut degré la valeur d'un contrat. Les concessionnaires entre-



prennent à leurs frais, périls et risques la construction des voies ferrées, ils s'engagent à les achever et exploiter avec leur matériel fixe et roulant pendant un certain nombre d'années déterminé, moyennant la perception de taxes et finances, dont le maximum est fixé par classes, etc. De son côté, l'Etat concède à la Compagnie le droit de construire et d'exploiter jusqu'au terme fixé; il s'engage même souvent à renouveler la concession; il fixe le prix du rachat qu'il se réserve d'ordonner et ses époques échelonnées; enfin il se soumet à un tribunal d'arbitres en cas de contestations sur l'interprétation des clauses de la concession, etc.

Nous avons ainsi engagements et réserves bilatérales et de la part de l'Etat et de la part de la Compagnie, c'est-à-dire toute la matière d'un véritable contrat de droit privé avec clauses pénales et juridiction.

Les arrêtés fédéraux de ratification ne changent pas la nature de ce contrat.

La Confédération approuve les clauses et charges de la concession pendant le temps fixé; elle stipule la réserve des droits de la régale des postes, son droit de rachat à des époques déterminées, etc.

Il nous est donc impossible d'admettre avec le Conseil fédéral que les concessions de chemin de fer ne sont que des actes de souveraineté émanant de l'Etat, qui ne créent aucun droit privé.

Cette théorie peut être commode, mais elle constitue une négation des principes de justice qu'il n'est pas plus permis à l'Etat d'ignorer que cela n'est possible à un simple citoyen; nous disons donc avec un célèbre jurisconsulte: « La volonté de tout un peuple ne peut « rendre juste ce qui ne l'est pas. »

Les Compagnies ont consacré les capitaux de leurs actionnaires et de leurs créanciers à construire et exploiter une voie ferrée assimilée à une voie publique; elles ont fait cette construction en vertu d'une concession accordée pour un temps, moyennant l'engagement de pouvoir rémunérer leur activité et leurs dépenses par la perception de taxes dans des limites déterminées. Il n'est pas permis à une loi postérieure de nier des droits acquis. L'Etat ne commet pas de spoliation.

Le droit des constructeurs des voies ferrées ne peut pas plus être contesté que celui des entrepreneurs des travaux des routes carrossables, que l'Etat est obligé de payer au prix convenu. L'Etat peut exproprier, ou racheter, mais alors il doit, ou une juste et préalable indemnité, ou payer le prix de rachat convenu.

Il n'est pas possible d'assimiler le chemin de fer qui fait l'objet d'une concession par acte spécial législatif formant contrat ratifié au nom de l'Etat, avec l'aubergiste, le pharmacien, l'avocat, le notaire, qui profitent des prescriptions d'une loi générale sur leur office ou leur profession et sont exposés à voir augmenter le nombre de leurs concurrents, ou créer un régime de liberté remplaçant pour leur industrie un régime de monopole.

Pour ces industriels il n'y a pas contrat spécial, signé du sceau de l'Etat, mais simplement usage d'une faculté, d'une institution, créée par l'Etat sans garantie de temps. On a voulu soutenir, enfin, que l'Etat, ne pouvant aliéner sa souveraineté, n'a pu créer et consentir des droits privés dans les concessions de chemins de fer. — Cette théorie nous paraît contraire aux principes; elle revient à dire que l'Etat ne peut prendre des engagements de droit privé..., ce qui est absurde; comme tout citoyen, quand, par exemple, il emprunte, ou concède pour un temps, il est tenu de respecter ses engagements.... le consentement réciproque crée la loi des parties, et ce consentement est plus solennel encore, quand il revêt la forme législative ratifiant la stipulation de droit privé.

Quand l'Etat vote une route ordinaire, il ne crée pas des droits privés; mais quand il vote cette route et stipule en même temps qu'elle sera construite aux frais de l'entrepreneur, avec ses capitaux, et qu'il en aura l'usufruit, ou le domaine utile, pendant 99 ans, il crée un droit privé en faveur de cet entrepreneur, et s'interdit d'user de sa souveraineté pendant tout le temps de sa concession, sauf rachat au prix convenu. Nous pourrions citer l'exemple des droits de douane et de pontonnage, rachetés depuis 1848, quand ils avaient été reconnus par la Diète helvétique.

*b. Les concessions de chemins de fer. tout en créant pour les Compagnies les droits privés résultant des stipulations du contrat, ne peuvent avoir pour conséquence d'interdire à la Confédération le droit de modifier la loi de 1852.*

A ce point de vue, nous sommes de l'avis du Conseil fédéral : la loi de 1852 n'est point partie au contrat, dont nous reconnaissons l'existence. Le pouvoir législatif de l'Etat est resté intact; il peut en user à son gré sans avoir à réclamer le consentement préalable du concessionnaire, mais il doit respecter les droits acquis par sa libre volonté.

Si l'Etat veut modifier les clauses de droit privé du contrat, il doit exproprier, ou racheter et indemniser, en se soumettant pour la quotité de cette indemnité au juge légalement compétent.

Il n'est pas nécessaire d'insister sur ce point élémentaire en droit dans un Etat civilisé.

*c. Toutes les clauses des actes de concession ne sont pas de droit privé, et l'Etat conserve à l'égard des Compagnies des attributions spéciales de surveillance et de contrôle, qui doivent les obliger à se soumettre aux dispositions d'ordre de toute loi nouvelle modifiant celle de 1852.*

Il nous est impossible d'admettre que pendant les 99 ans fixés dans la plupart des concessions accordées aux Compagnies, propriétaires du réseau suisse, l'Etat puisse être privé du droit de réviser et préciser la loi de 1852, existant au moment de la concession, en ce qui concerne son contrôle et sa haute surveillance sur l'exploitation.

Cette prétention répugne, d'abord, au bon sens, qui se refuse à croire que l'autorité supérieure de l'Etat puisse pendant un siècle être privée de la faculté souveraine de proportionner ses droits aux exigences du développement continu des relations commerciales et du trafic par voies ferrées ; il serait encore plus difficile de supposer que, pour l'exercice de son contrôle et de sa surveillance, l'autorité supérieure doive demander le consentement préalable de l'entreprise, qui y est soumise.

Cette prétention est surtout contraire aux clauses elles-mêmes des actes de concession.

Il est évident que, lorsque l'Etat accorde des tarifs dont il précise le maximum par classes et règle le mode uniforme de perception en se réservant l'approbation des règlements ; lorsqu'il accepte l'engagement des Compagnies d'introduire dans le service, tant sous le rapport de la sûreté que sous celui de la célérité, toutes les améliorations possibles ; lorsqu'il stipule l'égalité des avantages partout et pour chacun d'une manière uniforme ; lorsqu'il exige que les locomotives et les wagons pour les voyageurs soient des meilleurs modèles, satisfaisant à toutes les conditions requises ; lorsqu'il ordonne que la Compagnie devra se soumettre aux lois, arrêtés et règlements en vigueur au siège social et qu'il a toujours le droit de surveillance générale et spéciale sur l'entreprise et son exploitation, etc., il est évident, disons-nous, que par ces *clauses formelles*, l'Etat est en droit d'exercer ces attributions de contrôle et de police sans se préoccuper du consentement des Compagnies concessionnaires qui doivent se soumettre à toutes lois organisant et précisant l'exercice de ce droit.

Toutes les concessions contiennent les dispositions que nous venons de rappeler en substance et bien d'autres encore que nous n'avons pas cru nécessaire de copier. La loi de 1852 elle-même,

dans ses articles 8, 12, 13 et 17, les mentionne d'une manière générale et le texte des décrets d'approbation fédérale renvoie toujours au contenu des actes de concession.

Ces dispositions constituent pour nous une réserve d'ordre public, qui donne à l'Etat, qu'il soit Canton ou Confédération, le droit d'obliger les Compagnies concessionnaires à se soumettre à toutes les dispositions d'une loi nouvelle, qui imposeraient à leur exploitation un exercice complet du droit de contrôle et de haute surveillance prévu dans les actes de concession.

Sous ce rapport, la minorité partage entièrement l'opinion si clairement déduite par le rapporteur de la Commission, qui est l'interprète de l'unanimité de ses membres, et elle rappelle encore qu'en 1858 la question a été résolue dans ce sens par le message du Conseil fédéral du 27 Juin et par les délibérations de l'Assemblée fédérale qui l'ont suivi.

#### IV.

Avant de terminer ce rapport, la minorité fait remarquer au Conseil des Etats que dans son projet elle a supprimé les articles 6, 7, 8, 9, 11, 14, 15, 16 et 17 présentés par le Conseil fédéral.

Elle estime, en effet, que la plupart de ces articles doivent faire partie des actes de concession à accorder aux nouvelles entreprises, comme ils faisaient partie des actes de concession accordés sous l'empire de la loi de 1852. Il n'y a aucun avantage à les ériger en dispositions législatives, parce qu'il faut réserver les circonstances spéciales de chaque entreprise nouvelle et éviter d'être obligé d'introduire des dérogations exceptionnelles lorsque le besoin s'en fera sentir.

Du reste, nous réservons les discussions spéciales, qui auront lieu sur chacun de ces articles pour motiver plus amplement notre opinion.

Berne, le 6 Novembre 1871.

Jules Roguin,  
dépulé au Conseil des Etats.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
de la  
CONFÉDÉRATION SUISSE,

considérant qu'il y a lieu de compléter les dispositions de la loi du 28 Juillet 1852 sur l'établissement et l'exploitation des chemins de fer et d'assurer sur ces nouvelles voies de communication l'exercice de la haute surveillance de la Confédération dans l'intérêt du développement de la prospérité nationale et des relations de la Suisse avec les nations voisines;

vu le message du Conseil fédéral du 16 Juin 1871,

*décède :*

**I. Dispositions générales.**

Art. 1<sup>er</sup>. Le droit de construire des chemins de fer sur le territoire suisse et de les exploiter demeure dans la compétence des Cantons et fait l'objet de concessions accordées par les autorités compétentes.

Art. 2. Les Gouvernements cantonaux font connaître au Conseil fédéral les demandes de concessions; il a le droit de se faire représenter dans les tractations.

Lorsque l'établissement ou l'exploitation d'un chemin de fer donne lieu à des négociations avec un Etat étranger, le Conseil fédéral préside à ces négociations, après avoir entendu les Gouvernements cantonaux intéressés. (Constitution fédérale, art. 8.)

Art. 3. Les concessions accordées à des particuliers ou à des Compagnies, ainsi que les décrets ordonnant la construction et l'exploitation de chemins de fer par les Cantons, sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Art. 4. Cette approbation peut être refusée si le chemin de fer projeté compromet l'indépendance nationale et les intérêts militaires de la Confédération. (Constitution fédérale, art. 21.)

Art. 5. Lorsque un Canton refuse une concession pour l'établissement sur son territoire d'un chemin de fer, qui intéresse la Suisse, ou une partie considérable du pays, sans entreprendre lui-même la construction de cette ligne, ou lorsqu'un Canton entrave d'une manière notable l'établissement ou l'exploitation d'une ligne,

l'Assemblée fédérale a le droit d'intervenir; elle peut, après examen des circonstances, accorder elle-même la concession forcée et prendre l'initiative des mesures nécessaires.

Art. 6. La Confédération a le droit, moyennant indemnité, de racheter les chemins de fer avec leur matériel.

Art. 7. L'Assemblée fédérale fixe dans chaque arrêté les délais et conditions de ce rachat, ainsi que les autres conditions mises à l'approbation des concessions.

Les dispositions de la présente loi sont de plein droit applicables aux concessionnaires, ou aux Cantons.

Art. 8. La loi fédérale du 1<sup>er</sup> Mai 1850 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable à tous les chemins de fer construits sur le territoire suisse.

Art. 9. Aucune concession dans son ensemble, aucun droit et aucune obligation découlant d'une concession ne peuvent être transmis à un tiers, sans l'autorisation de l'Assemblée fédérale.

Art. 10. Une concession est annulée et la voie ferrée avec son matériel et tous les accessoires est exposée en vente aux enchères publiques pour le compte des concessionnaires, s'ils n'exécutent pas les conditions fixées dans l'arrêté fédéral d'approbation et laissent sans réponse pendant au moins trois mois une dernière sommation.

L'Assemblée fédérale ordonne cette sommation et prononce, s'il y a lieu, l'annulation de la concession et ses conséquences.

## **II. Dispositions spéciales sur l'unité de construction et d'exploitation du réseau des chemins de fer suisses et sur l'exercice de la haute surveillance de la Confédération.**

Art. 11. Les concessions de chemins de fer sont accordées pour un laps de temps déterminé; elle peuvent être renouvelées à l'expiration du délai fixé dans l'acte de concession.

La présente disposition ne porte pas atteinte aux droits réservés aux Cantons par des concessions antérieures en ce qui concerne la propriété de la voie ferrée à l'expiration des dites concessions.

Art. 12. Dans chaque concession, il est fixé aux concessionnaires des délais pour le commencement et l'achèvement des travaux de construction et s'il y a lieu le dépôt d'un cautionnement, pour assurer l'exécution et la continuation de l'entreprise.

A l'expiration de ces délais, la concession est considérée comme nulle, si l'Assemblée fédérale refuse de les prolonger.

Art. 13 comme l'article 18 du projet.

Art. 14 = l'art. 19 du projet de la majorité.

Art. 15 = l'art. 20 id.

Art. 16 = l'art. 21 id.

Art. 17 = l'art. 22 id.

Art. 18 = l'art. 23 id.

Art. 19 = l'art. 24 id.

Art. 20 = l'art. 25 id.

Art. 21 = l'art. 26 id.

Art. 22 = l'art. 28 id.

Art. 23 = l'art. 29 id.

Art. 24 = l'art. 31 id.

Art. 25 = l'art. 32 id.

Art. 26 = l'art. 33 id.

Art. 27 = l'art. 34 id.

Art. 28 (voir l'art. 35 des propositions de la majorité de la Commission du Conseil des États).

Art. 29. Le Conseil fédéral prendra des mesures pour qu'il soit introduit autant que possible dans l'exploitation des chemins de fer suisses des règlements uniformes de trafic et de transport, qui seront soumis à son approbation, les Compagnies concessionnaires entendues.

### III. Compétence et dispositions transitoires.

Art. 30. Le Conseil fédéral est compétent pour statuer sur tous les points, dont la décision n'est pas spécialement attribuée à l'Assemblée fédérale, ou au Tribunal fédéral.

Toutes les contestations de droit privé entre la Confédération et une Compagnie de chemin de fer doivent être soumises au Tribunal fédéral.

Art. 31 comme l'article 39.

Art. 32. Les droits que les Cantons se sont réservés dans les concessions accordées jusqu'à ce jour restent intacts.

En cas de contestations entre le Conseil fédéral et les Cantons, l'Assemblée fédérale prononce définitivement, conformément à l'art. 74 de la Constitution.

## MESSAGE

du

**Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant  
la subvention pour la route Bulle-Boltigen et la route  
de la Croix.**

(Du 30 Octobre 1871.)

---

Monsieur le Président et Messieurs !

Par arrêté du Conseil des Etats du 12 Juillet et du Conseil national du 14 Décembre 1869, il nous a été renvoyé pour rapport deux pétitions — dont l'une, émanant d'un Comité des communes de la vallée de Gruyères et de la Simmen, sollicite une subvention de la Confédération en vue de la construction d'une route entre Boltigen, Canton de Berne, et Jaun soit Bulle, Canton de Fribourg, — l'autre, signée par un Comité d'initiative et appuyée de pétitions particulières de douze communes des Cantons de Vaud et du Valais, pour la construction d'une route par le Col de la Croix destinée à établir une communication entre la vallée d'Ormont-dessus et la vallée de la Grionne.

En ayant l'honneur de nous acquitter du mandat dont nous avons été chargé, nous commencerons par donner quelques détails sur la situation, les conditions techniques et les dépenses présumées des deux routes, après quoi nous exposerons les motifs que les pétitionnaires produisent à l'appui de leur demande d'une subvention fédérale, et enfin le résultat de notre examen.



**RAPPORT de la minorité de la Commission du Conseil des Etats, chargée de l'examen de la loi fédérale sur la construction et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération. (Du 6 Novembre 1871.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1871
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.11.1871
Date	
Data	
Seite	834-849
Page	
Pagina	
Ref. No	10 062 073

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.