

Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales
Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales
Band: 4 (1946)
Heft: 1

Artikel: La coordination des transports, aboutissement nécessaire
Autor: Dreyer, Georges
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-132290>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 15.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

La coordination des transports, aboutissement nécessaire

par GEORGES DREYER

Docteur en droit et avocat,

Chef de section à la Direction générale des Chemins de fer fédéraux, Berne

On peut dire, sans exagération, que le problème de la coordination des transports est une préoccupation chronique de notre politique intérieure. Jusqu'ici, hélas, il n'a pas reçu de solution satisfaisante. C'est que, peut-être, il est peu de pays où cette solution soit aussi difficile. Sur un territoire exigu, nous disposons d'une pléthore de moyens de transport. La concurrence est plus âpre que dans les grands pays où un partage du trafic se fait plus naturellement. Néanmoins, il faut souhaiter qu'une formule soit trouvée bientôt, dans l'intérêt général de la branche des transports et de l'économie du pays tout entière.

Le 10 février, le peuple et les cantons seront appelés à se prononcer sur l'article constitutionnel voté en 1943 par les Chambres. Voilà pourquoi il nous a paru opportun d'exposer ici les données essentielles de la question, d'en rappeler la genèse, si essentielle pour la compréhension de la situation actuelle, et de dégager certaines conclusions. Nous ne prétendons nullement épuiser un sujet si vaste et si complexe, ni exclure toute discussion, mais nous voulons simplement aborder en toute loyauté un problème qui a déjà provoqué de trop vives polémiques. C'est à un rapprochement des points de vue et des esprits que la prochaine campagne relative à l'article constitutionnel devrait servir, plutôt qu'à augmenter les divergences ou à exaspérer les oppositions. Le projet de disposition constitutionnelle qui constitue la base de notre discussion se prête, croyons-nous, à un débat sans passion.

I. Vingt ans de politique des transports

Les premières tentatives d'établir dans le domaine des transports un régime de coordination sont déjà très anciennes puisqu'elles remontent à 1921. Elles étaient, il faut le reconnaître, à sens unique puisqu'elles tendaient surtout à restreindre le trafic des marchandises par camion, au profit exclusif du chemin de fer. Il n'était pas encore question de coopération ou de répartition du trafic. On pensait que, comme les chemins de fer, le trafic routier des marchandises devait être soumis à un régime de concessions. Les entreprises de chemins de fer croyaient alors pouvoir trouver dans l'article 37 *bis* de la Constitution fédérale la base juridique permettant d'établir un tel statut.

Leur idée était d'introduire dans la loi sur les automobiles l'obligation de la concession. Les Chambres fédérales ne partagèrent pas cette manière de voir. Une interprétation même large de la Constitution fédérale ne permettait pas l'introduction d'une telle mesure par voie législative, simultanément avec la réglementation de la circulation des automobiles.

Le rejet par le peuple, en 1927, de la première loi sur les automobiles retarda l'élaboration d'une loi spéciale sur les concessions. Les autorités étaient en effet d'avis que la réglementation de la circulation devait précéder l'établissement d'un statut des transports routiers. En 1930, un nouveau projet de loi sur la circulation fut proposé au Parlement, qui l'adopta le 15 mars 1932. On pensait désormais qu'une loi sur les concessions ne tarderait pas à suivre. Dans l'intervalle, les idées à ce sujet s'étaient passablement modifiées. Une loi qui tendrait simplement à restreindre le trafic par camions n'atteindrait pas son but. On était arrivé à la conclusion qu'elle devait surtout établir entre les deux principaux moyens de transport concurrents, le chemin de fer et l'automobile, un régime de coopération et prévoir une répartition du trafic.

D'autre part, de nouveaux faits étaient intervenus, qui allaient modifier profondément les données du problème. La crise économique avait fait son apparition, créant dans le pays un état d'insécurité dont les répercussions se manifestaient dans toutes les branches économiques. Les Chemins de fer fédéraux, dont le trafic n'avait cessé de croître jusqu'en 1929, tout en accusant de profondes modifications de structure, voyaient maintenant leurs recettes baisser dans une proportion inquiétante. Le trafic automobile, de son côté, avait décuplé de 1914 à 1929, sous un régime d'absolue liberté, alors que le chemin de fer obéissait toujours — et obéit encore — à des règles strictes datant de l'époque où il jouissait d'un monopole complet, disparu depuis la première guerre mondiale. La situation fut exposée par la direction générale dans son rapport *Caveant consules* de novembre 1930.

La coordination se présentait donc sous de mauvais auspices, les Chemins de fer fédéraux cherchant à se défendre contre ce qu'ils pensaient être la principale cause de leurs déficits, les automobilistes voyant dans cette attitude l'indice d'une mentalité agressive à laquelle ils croyaient devoir répondre par une hostilité équivalente. Cependant, l'idée d'une entente entre le chemin de fer et la route était malgré tout désirée par de nombreux milieux intéressés à l'automobilisme. Des négociations eurent lieu, qui aboutirent, en 1933, à un arrangement entre les représentants des deux moyens de transport. Les uns et les autres paraissaient accueillir avec faveur l'idée d'une loi consacrant dans ses grandes lignes la convention qu'ils venaient de conclure. Le terrain semblait ainsi préparé pour l'œuvre législative, dont les principes étaient d'ores et déjà connus. Au début de cette même année, les organes dirigeants des Chemins de fer fédéraux avaient établi un nouveau rapport, exposant la situation financière de l'entreprise, dont l'évolution ne cessait de s'aggraver et confirmait les prévisions pessimistes de 1930. Un assainissement devenait nécessaire et inévitable.

Le projet de loi sur la répartition du trafic fut soumis aux Chambres au début de 1934. On s'en rappelle les grandes lignes. Le trafic routier professionnel des marchandises et des animaux était subordonné à l'octroi d'une concession.

Le trafic privé des marchandises et les transports de personnes restaient libres, ainsi que le trafic professionnel des marchandises dans un rayon de 10 kilomètres. Un chapitre spécial était consacré au partage du trafic et à la coordination du chemin de fer et de l'automobile. Il n'imposait pas d'emblée une solution, mais invitait les administrations de chemin de fer, les intéressés à la branche automobile et l'Administration des postes à se mettre d'accord sur une coordination rationnelle de ces moyens de transport et un judicieux partage du trafic des marchandises et des animaux en s'inspirant des principes énoncés par la loi. Ce n'est qu'à défaut d'un tel accord, qui devait être ratifié par le Conseil fédéral, que celui-ci pouvait prendre les mesures nécessaires. L'un des principes essentiels qui devaient servir de base de discussion ou de réglementation éventuelle consistait à attribuer en principe au chemin de fer le transport des marchandises à une distance de plus de 30 kilomètres. Les bénéficiaires de concessions ne pouvaient effectuer des transports, au delà de cette limite, que sur les parcours non desservis par le chemin de fer ou sur les parcours où un service parallèle d'automobiles serait apparu rationnel. Une commission spéciale devait être constituée pour donner son avis sur les questions de partage du trafic et de coordination. Enfin, pour favoriser la coordination des divers moyens de locomotion, il devait être institué une société coopérative groupant des représentants des chemins de fer, de la branche automobile et des expéditeurs (Nouvelle Sesa) dans laquelle le chemin de fer renoncerait à la situation prépondérante qu'il avait eue dans la Sesa.

Cette loi, adoptée par 31 voix contre une au Conseil des Etats et par 85 voix contre 2 au Conseil national, était basée sur les articles 36, 34 *ter*, 26 et 27 *bis* de la Constitution. En réalité, ainsi que le constata le rapporteur français au Conseil national, les trois dernières dispositions constituaient une base fort aléatoire. Seul l'article 36, relatif à la régle des postes, pouvait constituer une base acceptable. Mais si elle fut acceptée par le Parlement, elle était fort contestée par certains juristes.

Soumise au peuple en 1935, à la suite du référendum lancé par les milieux automobilistes, la loi fut rejetée à une forte majorité (487.000 rejetants contre 233.000 acceptants). Plusieurs motifs, semble-t-il, contribuèrent à cet échec. Tout d'abord, les restrictions apportées au trafic par camion, et surtout la limite de 30 kilomètres, parurent excessives. De plus, la base constitutionnelle sembla insuffisante aux yeux du peuple. Et enfin, la campagne se déroula sur le slogan connu : pas de loi sur le partage du trafic avant la réorganisation et l'assainissement des C. F. F.

Durant la période qui avait immédiatement précédé la votation, une demande d'initiative avait été lancée, visant à soustraire les Chemins de fer fédéraux aux influences politiques. Appuyée par 116.000 signatures, elle avait été déposée le 12 mars. La loi sur le partage du trafic fut rejetée par le peuple le 25 mai. La relation est manifeste.

Dans l'intervalle, les organes dirigeants des C. F. F. avaient élaboré un nouveau rapport (1^{er} juin 1934) sur la situation financière de l'entreprise, ainsi qu'un projet de loi d'assainissement. Ce rapport fut complété encore en 1936. Après le rejet de la loi sur le partage du trafic, les études concernant l'assainissement des C. F. F. furent poursuivies et achevées par le Département

des postes et des chemins de fer. Elles aboutirent au message et au projet de loi du Conseil fédéral du 24 novembre 1936. Il échoua devant le Conseil national, qui demanda son renvoi au département pour nouvel examen, les dispositions relatives au personnel ne pouvant le satisfaire. Ainsi un nouveau retard était apporté à la solution du problème rail-route, du moment que l'on avait admis que la loi sur les C. F. F. devait précéder la solution du problème de la coordination.

Cependant, une autre question allait encore se greffer sur les précédentes. La situation financière des chemins de fer privés n'était en effet pas meilleure que celle des Chemins de fer fédéraux. Il paraissait de plus en plus clair que, si l'on voulait faire admettre l'assainissement des C. F. F., il fallait entreprendre une action parallèle pour les chemins de fer privés. La Confédération ne pouvait en effet se désintéresser de ces derniers, qui constituent des services publics au même titre que les chemins de fer nationaux. Ce fut la loi du 6 avril 1939 sur l'aide aux entreprises privées de chemins de fer et de navigation, dont l'exécution eut lieu en pleine guerre et se trouve en voie d'achèvement.

De son côté, le problème des transports par route avait aussi rebondi et prenait un aspect nouveau. En effet, le Conseil fédéral avait soumis aux Chambres, en 1937, un projet d'arrêté fédéral concernant le transport des personnes et des choses au moyen de véhicules automobiles (STA). C'est que l'économie des transports automobiles subissait aussi les effets de la crise. La concurrence était devenue plus âpre, la situation de nombreux entrepreneurs de transport plus instables. Une réglementation était désirée par les entrepreneurs de transports automobiles eux-mêmes. L'arrêté fédéral, adopté par les Chambres le 30 septembre 1938, institua le régime des concessions, dont l'octroi est subordonné à l'existence d'un besoin, pour les transports professionnels de marchandises et de personnes. Ce régime fut mis en vigueur en 1940, par voie d'urgence. Limitée une première fois à fin août 1945, sa durée de validité a été prolongée de cinq ans, jusqu'à la fin 1950.

Mais cet arrêté fédéral d'urgence laissait toujours ouvert le problème constitutionnel, base de l'élaboration d'une législation durable. En 1938, la Litra lança donc une initiative constitutionnelle concernant l'organisation du transport des marchandises, initiative appuyée par 385.000 signatures. Cette initiative proposait d'introduire dans la Constitution une disposition permettant à la Confédération de régler le transport des marchandises au moyen de véhicules à traction mécanique conformément aux besoins de l'économie nationale et de pourvoir à ce que les transports de marchandises à longue distance s'effectuent essentiellement par chemin de fer. La Litra reprenait donc, en l'assouplissant, l'une des idées essentielles de la loi sur le partage du trafic : celle de la limitation du trafic routier à longue distance, au profit du chemin de fer.

Le projet d'article constitutionnel de la Litra fut étudié par l'Office fédéral des transports qui elabora la même année un autre projet (5 août 1938), abandonnant l'idée de réserver au chemin de fer le trafic à grande distance et, surtout, considérant la coordination des divers moyens de transport. Une étape décisive était ainsi franchie. D'une part, quittant le terrain trop exclusif de la concurrence du rail et de la route, on envisageait l'économie des transports

en général. D'autre part, on renonçait aussi à l'idée d'introduire dans la Constitution le principe d'une limitation des transports à grande distance au profit du chemin de fer.

De son côté, la Commission d'étude de l'automobilisme et du régime des transports, constituée auprès du Département des postes et des chemins de fer, étudiait aussi la question et, dans sa séance plénière de janvier 1941, proposait encore une autre rédaction.

Enfin, le 19 décembre 1941, s'écartant définitivement de la formule de la Litra, qu'il jugeait trop restrictive, mais se rapprochant de la solution proposée par l'Office des transports, le Conseil fédéral soumettait aux Chambres un projet d'article constitutionnel relatif à la coordination des moyens de transport par voie ferrée, par route, par eau et par air, mais soustrayant de l'application de cette disposition le transport non rémunéré des personnes. Il donnait à cette disposition la forme d'un article 23 *ter*.

Les commissions parlementaires et les Chambres firent encore subir à cette disposition plusieurs métamorphoses avant de lui conférer son texte définitif du 19 janvier 1943, qui sera soumis au vote du peuple et des cantons cet hiver.

Mais à peine les Chambres fédérales avaient-elles adopté l'article constitutionnel sur la coordination des transports, qu'elles s'attelaient à nouveau au problème de l'assainissement des C. F. F., dont un projet modifié leur fut soumis par le Conseil fédéral en automne 1943. Ce projet devint la loi du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux, acceptée par le peuple en janvier 1945.

Ainsi, la fin de la seconde guerre mondiale et le début de l'après-guerre coïncident avec l'achèvement d'une importante période de notre politique suisse des transports. Les Chemins de fer fédéraux sont allégés d'une partie de leur dette, leur rationalisation administrative se poursuit sans trêve depuis des années. Les chemins de fer privés ont été réorganisés ou sont en voie de réorganisation. Une base constitutionnelle que nous croyons satisfaisante est prête pour l'établissement d'un régime des transports sauvegardant les intérêts de l'économie nationale.

L'atmosphère dans laquelle devra s'élaborer le nouveau statut des transports est donc éclaircie. Certaines conditions essentielles auxquelles on subordonnait naguère toute réglementation du trafic routier sont remplies. La discussion ne porte plus, comme en 1935, sur des mesures concrètes, marquées par une hostilité déplorable entre le rail et la route, mais sur une disposition constitutionnelle générale intéressant l'ensemble de l'économie des transports. Le débat, pour être objectif, doit donc porter sur un plan entièrement nouveau. Il sera toujours temps, ensuite, de discuter de la législation d'application.

II. *Analyse du projet d'article constitutionnel*

La meilleure analyse résulte de la comparaison des différents projets d'articles constitutionnels proposés avant d'aboutir à la formule définitive. Cette analyse est intéressante en raison du nombre exceptionnel des rédactions données successivement à la disposition constitutionnelle ainsi que des motifs qui ont guidé le législateur dans son choix. Elle permet aussi de dissiper

certain malentendus, en renseignant sur les intentions du législateur. L'adoption d'une disposition générale de compétence, telle qu'elle est issue des derniers débats des Chambres, a été en effet bien souvent mal interprétée. On a voulu y découvrir la volonté déterminée des autorités d'élaborer une législation tracassière et restrictive. C'est, a-t-on dit, parce que le législateur avait déjà sur ce qui va suivre des idées précises qu'il a choisi une formule aussi générale. Nous croyons au contraire que, loin de cacher des intentions occultes, le législateur a fait preuve, ce faisant, de sagesse politique.

1. Le projet d'article constitutionnel proposé par la Litra en 1938 avait la teneur suivante :

Art. 37 quater. — La Confédération règle le transport des marchandises au moyen de véhicules à traction mécanique conformément aux besoins de l'économie nationale. A cet effet, elle pourvoit à ce que les transports de marchandises à longue distance s'effectuent essentiellement par chemin de fer.

Adjonction à l'article 31, deuxième alinéa :

Sont réservés...

f) La réglementation du transport des marchandises selon l'article 37 *quater*.

Le projet du Conseil fédéral du 19 décembre 1941 contient, par rapport à l'initiative de 1938 lancée par la Litra, *quatre innovations* essentielles. Il se livre, en premier lieu, à une *critique de cette initiative et notamment de son principe de la limitation des transports à longue distance*. Le Conseil fédéral estime que le partage du trafic entre le rail et la route par zone de grande et de petite distance ne répond pas à un besoin puisque, d'après la statistique des transports par route de 1936-37, le trafic à grande distance s'effectue déjà en grande partie par chemin de fer. Ainsi que le remarque pertinemment le message, la supériorité technique ou économique du chemin de fer ou de l'automobile n'est que relative et s'applique, suivant le cas, à des distances différentes. On a donc renoncé à faire figurer dans le projet de 1941 un principe aussi rigide.

L'initiative de 1938 prévoit que le transport des marchandises sera réglé conformément aux besoins de l'économie nationale. En 1941, nous sommes en pleine mobilisation et le Conseil fédéral estime avec raison que cette adjonction n'est pas suffisante et qu'il *faut aussi tenir compte, dans une future réglementation du trafic, des besoins de la défense nationale*. « Les expériences faites avec la mobilisation des armées dans la présente guerre apportent la preuve, sans qu'il soit besoin de longs développements, qu'une législation réglant les rapports des différents moyens de transport ne doit pas tenir compte seulement de considérations d'ordre économique mais aussi, dans une large mesure, de considérations d'ordre militaire. » Mais il saute aux yeux qu'une telle réglementation pourrait, le cas échéant, s'exercer aux dépens du chemin de fer. Ce serait rompre à nouveau l'équilibre désiré. Il faut donc que l'Etat, dans une telle éventualité, accorde aux chemins de fer une compensation sous une autre forme, que devra déterminer la législation.

L'article constitutionnel proposé par l'initiative de 1938 tendait surtout à consacrer le principe d'un partage du trafic entre le chemin de fer et l'automobile par une réglementation des transports routiers. Il méconnaît le *principe de l'évolution*, si essentiel dans un domaine où la technique apporte de constants progrès. C'est ce que ne manque pas de relever le Conseil fédéral dans son message de 1941 : « En élaborant le principe constitutionnel qui doit servir pour une longue période, il importe de ne point négliger que les problèmes posés présentement pour l'automobile sont susceptibles de l'être plus tard par d'autres moyens de transport. » *La politique des transports pratiquée durant l'entre-deux guerres montre qu'il existe, dans ce domaine, une connexion manifeste entre les données particulières aux différents moyens de transport. Malgré les apparences, leurs intérêts sont solidaires.* La solution d'une question suppose la solution d'une autre. On l'avait trop méconnu jusqu'ici. En outre, les progrès accomplis durant cette guerre laissent prévoir une évolution plus rapide encore que par le passé. On parle de l'électromobile, des possibilités ouvertes, dans le domaine des transports surtout, par la sensationnelle découverte de la désintégration de l'atome et de la gigantesque libération d'énergie qui en résulte. Les vues du message de 1941 se trouvent donc à cet égard confirmées. Il était par conséquent logique de ne pas limiter le débat aux relations entre le rail et la route, mais de prévoir un *article de compétence*, autorisant le Conseil fédéral à établir un régime de collaboration entre les différents moyens de transport, dont *l'ensemble doit être considéré comme un tout unique.*

Enfin le projet de 1941 contient, par rapport à l'initiative de 1938, une quatrième nouveauté : *il exclut l'application de la coordination des différents moyens de transport au trafic non rémunéré des personnes.* Tout en faisant cette concession à ceux qui estimaient qu'on ne devait pas étendre au trafic privé l'application d'une disposition de la Constitution qui pouvait aboutir à d'importantes restrictions des droits individuels, le Conseil fédéral posait néanmoins un point d'interrogation en faisant remarquer que, « aujourd'hui déjà, se manifeste le besoin de réaliser une certaine collaboration entre le chemin de fer et l'automobile privée, entre le chemin de fer et l'avion privé, entre l'automobile privée et l'avion privé. Ce besoin s'accroîtra peut-être encore à l'avenir sans qu'il soit possible, en l'absence de dispositions légales, de lui donner satisfaction. » En maintenant cependant ces dispositions excluant de la coordination le trafic privé des personnes, le Conseil fédéral reconnaissait donc lui-même implicitement qu'il s'agissait là d'un compromis, destiné à donner satisfaction à ceux qu'effarouchait peut-être, sans raison plausible, un article général de pure compétence. En revanche, il ne fut jamais question dans les projets fédéraux d'exclure de la coordination le trafic privé des marchandises, une telle exclusion risquant de soustraire à une réglementation future un domaine beaucoup trop important.

L'initiative de 1938 prévoyait une adjonction à l'article 31, deuxième alinéa de la Constitution fédérale, réservant la réglementation du transport des marchandises envisagée. Dans son message de 1941, le Conseil fédéral reconnaît également que les *relations du nouvel article constitutionnel avec l'article 31 relatif à la liberté du commerce et de l'industrie* devaient être clairement définies. A défaut d'une telle précision, on aurait pu se demander si l'attribution de la

compétence législative découlant de la disposition constitutionnelle aurait eu pour effet de restreindre sans autre formalité la liberté du commerce en matière de transports automobiles professionnels. C'est ce qui déterminait le Conseil fédéral à maintenir la formule de 1938 en l'adaptant au caractère d'un article général de compétence. Celui-ci reçut dès lors la rédaction suivante :

Art. 23 ter, al. 1. — Le trafic par chemin de fer et les transports motorisés par route, par eau et par air doivent être réglés par la Confédération en vue d'assurer la coopération rationnelle des divers modes de transport dans l'intérêt de l'économie publique et de la défense nationale.

Al. 2. Le transport non rémunéré des personnes n'est pas visé par cette disposition.

Art. 31, nouvel al. 3 (ou 31 bis, al. 4). — Est réservée la législation édictée en vertu de l'article 23 ter au sujet de la coordination des divers moyens de transport.

2. La commission du Conseil des Etats saisie la première du projet du Conseil fédéral se prononça résolument en faveur d'un article de pure compétence. Cette formule était en effet considérée comme la seule susceptible de faire triompher l'idée de la coordination, laquelle exclut « toute possibilité d'accorder la prééminence à un mode de transport sur un autre ou de subordonner l'un à l'autre ».

En revanche, plusieurs questions nouvelles furent abordées. On releva en particulier que le statut actuel des transports automobiles est un arrêté fédéral urgent qui a été soustrait au referendum. Il parut nécessaire de préciser dans le projet constitutionnel si la Confédération établira la coordination par un arrêté urgent ou par un arrêté législatif susceptible d'être soumis au vote populaire. On décida de supprimer toute équivoque en prescrivant que la coordination se ferait par la *législation*.

En outre, la commission prit connaissance d'un mémoire de Via Vita proposant de *supprimer l'exception stipulée par le projet du Conseil fédéral en faveur du trafic privé des personnes*. Ce postulat fut écarté. On se rangea aux raisons tactiques qui avaient motivé l'introduction de cette clause.

Pour le reste, la commission du Conseil des Etats se rangea, sous réserve de modifications rédactionnelles, au projet du Conseil fédéral. Toutefois, au lieu de prévoir une adjonction à l'article 31 de la Constitution fédérale, on introduisit dans la disposition elle-même la réserve autorisant la Confédération à déroger au besoin au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. On remplaça également dans l'énumération des différents moyens de transport, les transports motorisés par route par les termes de « transports exécutés sur la voie publique ». Les exposés présentés par les experts en matière de trafic par chemin de fer, par eau, par route et par air montrèrent non seulement l'absence de toute idée préconçue concernant la législation future, mais encore l'inopportunité d'envisager des mesures concrètes en période anormale (période de guerre, arrêt du trafic automobile).

Le Conseil des Etats se rallia au nouveau texte élaboré par sa commission, et ainsi conçu :

Art. 23 ter. — La Confédération coordonne par la législation le trafic par chemin de fer et les transports motorisés exécutés sur la voie publique, par eau et par air. A cet effet,

elle assure la coopération des divers moyens de transport et en règle la concurrence, dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale. Pour cela, elle peut déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Al. 2. Le transport non rémunéré des personnes n'est pas visé par cette disposition.

3. A la commission du Conseil national qui délibéra du texte du Conseil des Etats, se manifesta la crainte que l'exception stipulée en faveur du trafic des personnes n'amènât le législateur à réglementer d'autant plus strictement le trafic des marchandises. Il est intéressant de constater que *ce furent des défenseurs convaincus de l'automobile qui demandèrent, pour éviter toute équivoque à ce sujet, la suppression de la disposition excluant de la coordination le trafic privé des personnes, malgré les objections formulées à cet égard par le chef du Département des postes et des chemins de fer et par d'autres membres de la commission*. Ainsi se trouve dépourvue de tout fondement le reproche formulé par les adversaires de la disposition constitutionnelle qui prétendent que cette suppression a été surtout désirée par les autorités pour pouvoir frapper plus aisément l'automobile privée.

D'autres modifications importantes furent apportées au texte du Conseil des Etats. On pensa que la Confédération devait assurer la coordination par la *loi*, terme jugé plus précis encore et offrant plus de garantie que celui de « législation ». Les termes « dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale » furent supprimés, parce que considérés comme allant de soi. Enfin, l'adjonction permettant de déroger à la liberté du commerce et de l'industrie précisa que semblable mesure ne serait prise qu'en *cas de besoin*, et à l'*exclusion de tout monopole*. Cette formule devait souligner encore le principe de la collaboration et dissiper les derniers soupçons de partialité en faveur de l'un ou l'autre des moyens de transport. L'article 23 *ter* reçut dès lors la rédaction suivante :

La Confédération règle par la loi le trafic par chemin de fer et les transports motorisés exécutés sur la voie publique, par eau et par air et assure la collaboration des divers moyens de transport. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, à l'exclusion de tout monopole.

Au Conseil national, la minorité de la commission proposa le maintien des termes « dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale ». Ils ne furent cependant pas rétablis.

Une proposition Lachenal tendant à exclure de la coordination le trafic privé non professionnel des personnes et des marchandises fut rejetée à une très forte majorité. Cependant, la formule du Conseil des Etats qui prévoyait une exception pour le trafic privé des personnes seulement eut encore des défenseurs. Néanmoins, la volonté de faire de l'article constitutionnel une disposition de pure compétence *en laissant à la loi d'application le soin de fixer les exceptions* triompha.

Dans sa décision du 10 juin 1941, le Conseil national adhéra au texte ci-dessus proposé par sa commission.

4. La commission du Conseil des Etats, réunie au mois d'août 1942 pour examiner le nouveau texte du Conseil national, se rangea à l'avis de ce dernier

concernant la *suppression d'une exception en faveur du trafic privé des personnes*. Cette exception, loin d'apporter les apaisements escomptés, avait en effet éveillé, même dans certains milieux de l'industrie automobile et des transporteurs professionnels, un certain malaise.

Elle rétablit, en revanche, le principe (jugé superflu par le Conseil national) que la coordination devait se faire dans les *conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale*, ce principe devant indiquer le but de la réforme et contenant les raisons pour lesquelles on entendait déroger à la liberté du commerce et de l'industrie.

Enfin, la commission du conseil des Etats rétablit le terme de *législation* au lieu de *loi*, celui-ci restreignant d'une manière inadmissible, selon l'avis des membres, la liberté du législateur. La méfiance montrée par certaines organisations à l'égard d'une expression trop souple ne justifiait nullement une modification.

Quant à la *clause excluant tout monopole*, on la jugea équivoque. Introduite d'abord pour tranquilliser les automobilistes, elle pouvait prêter à des malentendus, restreindre par trop la souveraineté cantonale, etc. ; on l'abandonna.

Ce fut donc une disposition encore une fois modifiée que l'on soumit aux délibérations du Conseil des Etats et qui fut adoptée par celui-ci le 22 septembre 1942 :

La Confédération coordonne par la législation le trafic par chemin de fer et les transports motorisés exécutés sur la voie publique, par eau et par air, dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale. A cet effet, elle assure la coopération des divers moyens de transport et en règle la concurrence. Pour cela, elle peut au besoin déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

5. La commission du Conseil national, réunie le 20 octobre, constata que la principale divergence, portant sur l'exception en faveur du trafic privé des personnes, avait disparu. Si personne ne songeait à soumettre les transports privés et non rémunérés des personnes à la réglementation, personne ne voulait introduire non plus d'exception en faveur d'un quelconque moyen de transport.

En revanche, il avait bien fallu reconnaître que le terme de législation et même de loi n'excluait pas forcément la possibilité de recourir à un arrêté d'urgence. Pour donner toute garantie aux automobilistes, qui voyaient dans cette rédaction un motif déterminant d'opposition, on précisa que la *coordination se ferait par la législation au sens de l'article 89, alinéa 2 de la Constitution fédérale* (les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par trente mille citoyens actifs ou par huit cantons).

Dans sa séance du 14 décembre 1942, le Conseil national se rangea à cette formule, qui devint le projet d'article constitutionnel définitivement adopté par les Chambres le 19 janvier 1943, dans la rédaction suivante :

Art. 23 ter. — La Confédération coordonne par la législation, au sens de l'article 89, deuxième alinéa, de la Constitution fédérale, le trafic par chemin de fer et les transports motorisés exécutés sur la voie publique, par eau ou par air, conformément aux intérêts de l'économie publique et de la défense nationale. A cet effet, la législation règle en particulier la coopération et la concurrence des moyens de transport. Elle peut au besoin déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

6. On peut *déduire* de ces longs débats relatifs à une seule et unique disposition constitutionnelle plusieurs *conclusions* :

a) La volonté bien arrêtée du législateur d'aboutir à un article de pure compétence, en éliminant tout ce qui pourrait en alourdir le texte ou en diminuer la clarté ;

b) le principe qu'un article de pure compétence sur la coordination des transports ne doit pas contenir d'exceptions en faveur d'un moyen de transport déterminé, exceptions pouvant avoir le caractère d'un privilège ;

c) le désir d'apaiser les méfiances des milieux automobilistes en leur donnant des garanties sérieuses, consistant notamment dans l'exclusion d'une législation qui serait soustraite au referendum.

On doit reconnaître, en examinant les matériaux législatifs, que les différentes modifications et adjonctions apportées successivement au texte du projet du Conseil fédéral de 1941 ont été motivées exclusivement par des motifs de technique constitutionnelle et qu'une seule exception a été faite à ce principe, afin de garantir aux automobilistes que la législation d'application ne serait pas soustraite au referendum. La Constitution est la loi fondamentale qui doit inspirer et diriger l'activité du législateur pendant une longue période. Elle ne saurait être marquée par des contingences momentanées ou contenir des prescriptions qui ressortissent à la loi. Le but de l'initiative de 1938 était d'assurer au chemin de fer la prépondérance sur les longues distances. Le projet de l'Assemblée fédérale tend à un équilibre harmonieux de cet ensemble complexe — mais dont les éléments sont néanmoins solidaires — que constitue l'économie des transports d'un pays, de notre pays.

III. *Justification et urgence d'un article constitutionnel de pure compétence*

Dans son message de 1941, le Conseil fédéral avait motivé son projet d'article de pure compétence en faisant valoir la nécessité de pratiquer à l'avenir une politique nationale des transports, basée sur la coordination des moyens de transports travaillant aujourd'hui aux côtés les uns des autres, sinon les uns contre les autres. Ce point de vue a été, semble-t-il, beaucoup trop négligé dans les discussions auxquelles ont donné lieu les débats des Chambres relatifs à l'article constitutionnel.

On a trop considéré l'antagonisme existant entre le chemin de fer et l'automobile. En réalité, si la coordination entre le rail et la route fut effectivement, dans le passé, à la base du problème, la coordination entre le chemin de fer et l'avion ou entre le chemin de fer et la navigation intérieure ou encore entre l'auto et l'avion revêtira peut-être, à l'avenir, une importance aussi grande, plus même peut-être lorsque l'on considère certaines prémisses. Celles posées par le Conseil fédéral dans son message sont encore bien timides en comparaison des questions qui, très probablement, se poseront au législateur.

Relevons simplement que la clause excluant de la coordination le trafic privé des personnes constituait même une imprudence puisqu'elle visait aussi

bien le trafic privé automobile que le trafic privé par avion. Or, qui pourrait garantir aujourd'hui qu'il ne faudra pas un jour réglementer le trafic privé par avion et le soumettre à une coordination bien réglée avec les autres moyens de transport.

On voit dès lors que la thèse des automobilistes affirmant qu'il est inadmissible d'englober dans la coordination le trafic privé est sujette à caution. Elle dénote au surplus une certaine incapacité à placer le débat sur un plan plus général, celui de la coordination de *tous* les moyens de transport, plutôt que sur le plan des intérêts particuliers. Il est possible, aujourd'hui, que le trafic privé des personnes sur route ne saurait être réglementé. Faut-il conclure que, demain, le trafic privé des personnes dans une autre catégorie de transport ne devienne pas une nécessité ?

Le principal argument des adversaires du projet d'article constitutionnel est tiré du fait que le développement technique des moyens de transport est soumis à de constantes variations, que la somme de tous les transports tend à croître au fur et à mesure des besoins et qu'une réglementation étatique entraverait par conséquent le progrès nécessaire et paralyserait l'essor de la branche.

En réalité, personne ne conteste la loi du progrès technique. Il ne s'agit nullement de l'entraver, mais de la prévoir. On peut admettre que l'après-guerre qui commence verra un développement inouï des possibilités de transport et de communication. Faut-il que ce développement se fasse sans entrave et en toute liberté, au point de bouleverser les conditions de l'économie ? Nous pensons au contraire qu'il doit se réaliser de façon à permettre une adaptation harmonieuse des moyens de transport existants. L'État doit donc être armé pour en canaliser les effets, s'ils sont néfastes. Il doit être armé *maintenant*, puisque l'on prévoit un développement rapide et prochain.

C'est d'ailleurs faire preuve de courte vue que de penser que le progrès sera toujours et nécessairement en faveur de l'automobilisme et de lui seul. La rupture d'équilibre qui s'est produite à un moment donné entre le chemin de fer et l'auto pourra un jour se manifester entre l'auto et l'avion ou entre le moteur à explosion et l'électromobile ou d'autres moyens de transport que nous ne connaissons pas encore, mais auxquels probablement donnera naissance un jour, qui n'est peut-être pas très éloigné, la découverte sensationnelle de la libération de l'énergie atomique ¹.

La somme de tous les transports tend à croître, certes, mais non pas au delà de certaines limites. En outre, toute extension des moyens de transport provoque un déplacement du trafic d'un moyen à l'autre. Si ce déplacement n'est pas révolutionnaire, volcanique, il permet une adaptation normale et salubre. Mais, à l'avenir surtout, il risque d'être rapide et brutal. Pour des raisons d'ordre économique et social, il n'est pas logique que ces changements se fassent sans aucun frein, sans aucune règle.

En dépit de leurs fonctions vitales pour l'économie, les moyens de transport ne contribuent pas directement à la production. Dès lors, le capital investi dans les transports doit être mesuré de façon qu'ils puissent en tout temps

¹ Voir l'article du *Touring* du 16 août 1945.

assurer un déplacement des biens rapide, sûr et irréprochable, ne sacrifiant aucune région et aucun besoin, mais avec le minimum de moyens de transport. Il importe également que chaque moyen de transport soit utilisé à plein. Toute *hypertrophie* se révèle nuisible. Un appareil de transport disproportionné aux besoins de l'économie, loin de contribuer à l'épanouissement de celle-ci, lui porte préjudice. Il est temps que ces principes soient une fois admis et reconnus.

Vouloir parler, à propos du projet d'article constitutionnel, d'une politique unilatérale et rétrograde des transports, c'est donc se mettre en flagrante contradiction avec les faits et avec les lois de l'économie.

Une politique nationale des transports ne peut avoir pour but qu'une amélioration des conditions de transport de l'ensemble de la population. Elle ne saurait tolérer que cette amélioration se fasse au profit d'une seule catégorie de citoyens et au détriment de la grande majorité de ceux qui sont obligés de recourir aux transports publics. Un équilibre est donc nécessaire, un *modus vivendi* souhaitable. L'article constitutionnel ouvre les possibilités d'une entente. Il est certain que la *législation future* devra tenir compte des intérêts des uns et des autres. Quelle sera cette législation ?

L'incertitude la plus complète règne à ce sujet, a-t-on dit. Cette affirmation n'est que partiellement vraie, et dans la mesure où nous sommes dans l'ignorance de l'avenir que le progrès technique réserve aux moyens de transport. Mais, soit l'article constitutionnel lui-même, soit les déclarations faites aux Chambres, soit la législation actuelle permettent déjà certaines déductions. Enumérons-les brièvement :

1. Elle devra se réaliser par une *loi soumise au referendum*.

2. Elle se fera par la *coordination*, ce qui *exclut d'emblée toute tendance monopolisatrice* au profit d'un moyen de transport déterminé, mais *ce qui suppose une répartition des tâches*, suivant les avantages et les possibilités qu'offre chaque moyen de transport pour assurer dans les meilleures conditions leur fonction. *Il est certain que le chemin de fer devra s'adapter, laisser en particulier à l'automobile, dans une mesure plus forte que par le passé, le trafic à courte distance et les transports par expéditions partielles. Mais il faudra, en revanche, que certaines compensations lui soient assurées pour les transports qu'il peut exécuter mieux et dans de meilleures conditions pour l'économie nationale que l'automobile.*

3. Elle devra être *conforme aux intérêts de l'économie publique*, dont les transports publics et les transports privés sont les instruments. Puisque la coordination interdit tout privilège en faveur d'un moyen de transport déterminé, elle suppose aussi — conséquence logique — une *égalité des charges*.

4. Elle sera *conforme aux intérêts de la défense nationale* (augmentation éventuelle du parc de camions utilisables par l'armée). La législation devra donc permettre de mettre en harmonie les intérêts de l'armée et ceux de l'économie publique, qui ne sont pas nécessairement les mêmes et peuvent se contredire.

5. Elle *laissera libre le trafic privé et non rémunéré des personnes par route*, suivant les déclarations faites à ce sujet à plusieurs reprises au Parlement ¹.

6. En ce qui concerne le trafic routier, *elle se fera vraisemblablement dans la ligne du STA*, désirée d'ailleurs par les automobilistes eux-mêmes (concession des transports professionnels, réglementation du trafic mixte), mais en tenant compte des expériences qui auront été faites durant ce régime transitoire.

7. Au point de vue *organique*, elle devra naturellement prévoir si la coordination se fera *par voie étatique* ou *par une organisation englobant les représentants de tous les moyens de transport*, comme le prévoyait déjà la loi de 1935 sur le partage du trafic. Cette idée intéressante devra être reprise.

Ces indications devraient être de nature à créer autour de l'article constitutionnel une atmosphère de discussion paisible et objective. Rejeter le projet des Chambres, c'est ouvrir une nouvelle période d'insécurité et peut-être de combat. L'admettre, c'est au contraire contraindre chaque moyen de transport à s'adapter, et leurs dirigeants à prendre conscience de leurs responsabilités, à préciser leurs positions et à rechercher ensemble, dans la connaissance de leurs intérêts réciproques et de ceux de la nation, la solution la plus conforme au bien commun.

Georges DREYER.

¹ *Bulletin stén. CN*, 1942, p. 91 et 336, *CE*, 1942, p. 96.