

2029

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision
de l'article 30 de la constitution fédérale.**

(Du 12 décembre 1925.)

L'article 30 de la constitution fédérale accorde aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais, à raison de leurs routes alpestres internationales, une indemnité annuelle dont, en tenant compte de toutes les circonstances, le chiffre est fixé comme suit :

Uri 80,000 francs; Grisons 200,000 francs; Tessin 200,000 francs; Valais 50,000 francs.

Au nom de ces quatre cantons, le gouvernement du Valais nous a adressé, le 9 février 1921, une requête exposant l'insuffisance de ces sommes en regard de l'augmentation des prix des matériaux et des salaires depuis la guerre et nous demandant de proposer aux Chambres fédérales d'augmenter les subsides de 50 % à partir de l'année 1920. Cette requête signale, à l'appui de ses conclusions, non seulement le renchérissement des travaux d'entretien, mais aussi les dégradations produites sur les routes alpestres par les automobiles de l'armée pendant l'occupation des frontières, ainsi que l'institution des courses postales par automobiles.

Le département de justice et police, à qui cette requête a été communiquée par le département de l'intérieur pour examen, rappelle dans sa réponse du 4 juillet 1921 que l'article 30 de la constitution de 1874 supprime les indemnités précédemment payées aux cantons pour le rachat des péages, des droits de chaussée et de pontonnage, tout en accordant, dans l'alinéa suivant, des subsides aux cantons pré-désignés, à raison de leurs routes alpestres internationales, cela sous la réserve de l'article 37, alinéa 2, comportant la faculté de retenir les sommes, en cas d'entretien insuffisant. En étudiant la genèse des articles 30 et 37, alinéa 2, on voit que les subsides mentionnés à l'article 30, 3^e alinéa, doivent être considérés comme étant en relation avec la suppression des indemnités payées aux cantons pour les

péages et les postes de 1848 à 1874. Les mesures exceptionnelles prises en faveur des quatre cantons sont motivées par les charges très lourdes qui incombent à ceux-ci du fait de leurs routes alpestres internationales, ce qui explique que le paiement des subsides soit subordonné à un bon entretien de ces routes, bien que les sommes dont il s'agit ne puissent être considérées comme destinées exclusivement à l'entretien et à l'amortissement.

Comme le mot « entretien » a été intentionnellement omis dans l'article 30 de la constitution fédérale et remplacé par la phrase « à raison de leurs routes alpestres internationales », l'on n'a jamais demandé aux cantons intéressés, depuis que les subsides sont régulièrement payés, une justification touchant l'entretien des routes alpestres; ces cantons sont considérés comme n'étant pas tenus d'affecter à cet entretien la totalité des sommes allouées.

La réponse du département de justice et police exprime le désir que les dépenses annuelles des quatre cantons pour leurs routes alpestres internationales soient indiquées depuis 1874, afin qu'il soit possible de se faire une idée du rapport qui existe entre les dépenses d'entretien et les indemnités accordées.

Sur la demande du département de l'intérieur, le gouvernement valaisan a communiqué ce désir aux trois autres cantons le 8 septembre 1921. La réponse n'est parvenue toutefois qu'en mars 1924. Elle renferme des renseignements se rapportant à une quantité de routes qui ne peuvent être considérées comme routes alpestres internationales au sens de l'article 30 de la constitution fédérale.

Entre temps, nous avons reçu un rapport du gouvernement d'Uri sur la situation financière de ce canton et sollicitant à la fois des subsides plus élevés pour les routes alpestres et des indemnités pour le déblaiement des neiges.

Le canton du Tessin, de son côté, nous a présenté en date du 21 mars 1924 différentes requêtes pour l'assainissement de sa situation économique, parmi lesquelles une demande de relèvement très considérable de l'indemnité prévue à l'article 30 de la constitution fédérale.

Pour utiliser les chiffres fournis par les cantons touchant l'entretien des routes, il faudrait en première ligne être fixé sur ce qu'on doit entendre par « routes alpestres internationales ». Pas plus l'article 30 de la constitution que les données des cantons ne fournissent de renseignements à ce sujet; aussi cette incertitude permet-elle à ceux-ci de comprendre dans la liste de leurs routes une série de voies de communication qui n'ont nullement le caractère de routes alpestres internationales.

Ces voies de communication sont comprises dans les deux groupes que voici :

a) Les routes de plaine, qui ne peuvent être envisagées comme routes alpestres, par exemple l'Axenstrasse et son prolongement de Flüelen à Erstfeld, puis les routes des Grisons de Coire à la frontière saint-galloise ou de Lichtenstein et de Coire à Thusis; de même les routes tessinoises en aval de Bellinzone, et d'autres;

b) Les routes alpestres qui relient les cantons les uns aux autres et qui n'ont pas de caractère international, comme celles qui sont établies sur le Klausen, la Furka, l'Oberalp, le Flüela, l'Albula, le Lukmanier, etc.

Il faut aussi faire remarquer que des routes qui ont été construites après l'entrée en vigueur de la constitution, c'est-à-dire après 1874, ne peuvent être prises en considération; c'est le cas des routes du Centovalli et d'Indemini.

Comme routes alpestres internationales au vrai sens du terme, on ne doit comprendre, à notre avis, que les suivantes :

Pour Uri : la route du Gothard, d'Erstfeld à la frontière tessinoise;

Pour les Grisons : la route du Splügen, de Thusis à la frontière italienne, avec celle du Bernardin comme raccordement avec la route du Gothard; la route de Coire à Castasegna par la Lenzerheide, Tiefenkastel, le Julier et la Maloja; la route de l'Ofenberg, de Zernez à Münster; la route de la Bernina, de Pontresina à Campocologno;

Pour le Tessin : la route du Gothard, dès la frontière d'Uri à Bellinzone;

Pour le Valais : la route du Simplon, de Brigue à la frontière italienne à Gondo.

Cette dernière route, qui ne comprend pas la partie en plaine de St-Gingolph à Brigue, peut être citée comme le type d'une route alpestre internationale. La route du St-Bernard, bien qu'étant route alpestre internationale, n'a été terminée que dans les années 1889 à 1907, donc bien après 1874.

Le mémoire adressé au Conseil fédéral le 21 mars 1924 par le gouvernement tessinois comprend, outre les routes du Gothard, du Lukmanier et du Centovalli, un certain nombre de routes qui appartiennent en général au groupe a et conduisent en Italie. Ces routes sont comparables à celles du canton de Schaffhouse ou du Rafzerfeld qui communiquent avec l'Allemagne; elles relient la Suisse à l'étranger, mais ne sont pas des routes alpestres internationales au sens de l'article 30 de la constitution.

Les frais d'entretien signalés par les cantons d'Uri, des Grisons et du Valais, pour la période de 1874 à 1923, ne comprennent que les

sommes totales annuelles et ne peuvent servir ni au calcul des dépenses d'entretien des différentes sections, ni à la comparaison directe de ces dépenses avec les subsides payés annuellement en vertu de l'article 30.

Les frais annuels par canton sont, suivant l'époque et les circonstances, très variables; toutefois, ils ont, chez tous, augmenté d'une façon très sensible depuis la guerre, comme c'est du reste le cas de tous les travaux exécutés en Suisse depuis cette époque, cela par suite de l'augmentation générale des prix de 1918 à 1922.

C'est avec le plus grand soin que nous avons examiné la requête collective des quatre cantons des Grisons, d'Uri, du Tessin et du Valais, ainsi que le mémoire du Tessin du 21 mars 1924. Sans pouvoir admettre entièrement l'argumentation développée dans ce mémoire au sujet du changement à apporter aux chiffres de l'article 30 de la constitution fédérale, nous avons néanmoins décidé de donner suite aux requêtes présentées, en constatant que l'indemnité prévue à l'article 30 n'a pas été accordée uniquement pour l'entretien des routes alpêtres internationales des quatre cantons, mais aussi en compensation des indemnités de péages, etc. précédemment perçues par les cantons.

Le canton du Tessin justifie sa demande d'augmentation du subside dans des proportions beaucoup plus élevées que les trois autres cantons par les considérations suivantes :

« Comme on peut s'en convaincre à la lecture des procès-verbaux du Conseil national, le subside fédéral a déjà été reconnu insuffisant en 1874 et ne représente aujourd'hui qu'une indemnité bien faible pour les frais toujours croissants de l'entretien des routes. Dans ces dernières années, les dépenses se sont élevées à plus d'un demi-million; elles augmenteront encore à l'avenir en raison du renchérissement des matériaux de construction, des salaires et à cause aussi du développement du trafic et des moyens de transport.

« Ce subside fédéral de 200,000 francs paraît ainsi très insuffisant, surtout si l'on prend en considération qu'il ne s'applique pas seulement à l'entretien des routes alpêtres internationales, mais aussi, et à ce propos les actes officiels ne laissent subsister aucun doute, aux intérêts et à l'amortissement du capital de construction qui s'élève pour le Tessin à plus de 8 millions.

« Mais il y a encore d'autres considérations dont la portée est plus générale et plus importante.

« Dans les messages du Conseil fédéral, dans les rapports des commissions et au cours des discussions des Chambres fédérales, il a été expressément démontré que la nouvelle constitution de 1874, qui a privé les cantons des droits de chaussée, de pontonnage, de douane et

d'autres émoluments semblables, mettait les cantons de montagne formant frontière dans une situation très difficile et qu'une indemnité spéciale devait leur être accordée. Ce subside ne pouvait leur être donné que sous la forme d'une somme destinée à l'entretien des routes alpêtres desservant principalement le commerce et le trafic entre la Suisse et l'Italie, ainsi que le transit.

« Le dommage que la constitution fédérale a fait subir au Tessin ne pouvait se rapporter alors et encore moins aujourd'hui à la perte seule des droits de chaussée et de pontonnage. La centralisation de l'économie publique en Suisse, ainsi que la suppression des droits cantonaux par la Confédération, ont, depuis 1874, fermé au canton ses marchés du Sud sans lui ouvrir ceux de la Suisse qui étaient presque inaccessibles avant l'ouverture du chemin de fer du Gothard et sont aujourd'hui difficilement abordables à cause de l'élévation des tarifs qui empêchent les produits tessinois d'entrer en concurrence avec ceux d'autres pays. »

Nous citons cette argumentation tout en ne pouvant l'admettre que partiellement.

En particulier, elle ne tient pas compte du fait que, en contrepartie des décisions prises concernant le produit de douane, les cantons étaient déchargés de leurs dépenses militaires.

Pour tenir compte du seul facteur de la dépréciation de l'argent, les indemnités prévues à l'article 30 C. f. devraient être majorées d'au moins 50 %, comme l'explique la requête commune des quatre cantons désignés au début de ce message. Mais il est équitable de tenir compte aussi, dans une certaine mesure, des considérations déjà exposées plus haut et répétées, à notre avis avec quelque exagération, dans la requête du Tessin, que nous venons de citer. En outre, il ne faut pas oublier que depuis quelques années le trafic et en particulier la circulation des automobiles ont augmenté considérablement sur les voies de communication en cause et qu'il en est résulté une usure sensible de la chaussée; force est donc de prendre également en considération ce facteur lors du relèvement des subsides accordés pour les routes. En ce faisant, l'autorité fédérale tiendra compte équitablement, pour les besoins des quatre cantons intéressés, de ce postulat de notre politique fédérale, fréquemment formulé au cours de ces dernières années et généralement admis, qui envisage l'opportunité de venir en aide aux régions montagneuses du pays en mettant à leur disposition des ressources pécuniaires plus importantes et d'affectation plus générale que celles dont elles jouissaient jusqu'ici.

C'est pourquoi, constatant que l'argumentation du canton du Tessin est aussi applicable aux trois autres cantons, on en viendra à recon-

naître que la situation actuelle commande équitablement de doubler les indemnités fixées par la constitution fédérale.

C'est cette dernière solution que nous proposons. Nous savons fort bien qu'il y aurait encore un autre moyen à disposition, consistant à adopter non des chiffres invariables, mais des données numériques proportionnelles, qui devraient être mises en rapport avec les facteurs jugés déterminants. Mais ce serait là introduire l'incertitude et l'instabilité dans une réglementation qu'à l'époque l'on jugeait sûrement devoir être définitive, comme le prouve le fait qu'en 1874 les indemnités ont été fixées en chiffres ronds. Ce caractère d'incertitude et d'instabilité dénaturerait complètement l'idée qui a présidé à l'élaboration de la disposition actuellement en vigueur. Tout en reconnaissant que la revision de l'art. 30 de la constitution se révèle aujourd'hui désirable du point de vue de l'équité, il faut se garder de tomber dans l'excès qui ébranlerait la construction constitutionnelle et ne répondrait plus à sa genèse. Il est donc nécessaire que l'on se trouve de nouveau en présence d'une solution qui paraisse fixée définitivement.

Cette solution matérielle trace la voie à suivre quant à la forme. La solution de forme consistera dans une revision de l'article 30 en la forme prévue au chapitre III de la constitution fédérale. Etant donné que le besoin d'une assistance plus efficace de la Confédération ne date pas d'aujourd'hui et qu'il nous serait agréable de voir une procédure rapide exprimer clairement la bienveillance et la volonté d'entraide confédérale que rencontrent la demande des cantons à routes alpêtres et spécialement les « postulats tessinois », nous aurions volontiers choisi, pour aboutir au but, une voie plus courte, sous la forme soit du simple arrêté de budget, soit de l'arrêté fédéral proprement dit.

Cependant, après mûr examen de la question, nous avons dû nous convaincre de la nécessité de renoncer à ces moyens. Nous avons déjà eu l'occasion d'exposer, dans d'autres circonstances, que pour poursuivre une politique saine dans le domaine de nos finances fédérales et, d'une façon générale, en vue de maintenir notre politique administrative dans la bonne voie, il faut absolument abandonner tout régime de subvention dont la base ne se trouverait pas dans la législation fédérale ou dans un article de la constitution qui ne laisse place à aucune équivoque. En nous contentant d'invoquer l'article 2 de la constitution, et en voulant faire de cette disposition une source de compétence, ainsi que le cas s'est déjà produit, l'autorité fédérale pourrait en somme rendre superflu tout le reste de la constitution. L'article 23 de la constitution ne nous est lui-même d'aucun secours en l'espèce, attendu que les sommes à accorder aux quatre

cantons ne devront pas être employées à ce que cette disposition entend par « travaux publics » (Errichtung öffentlicher Werke).

Non seulement la base constitutionnelle *manque* ici, mais il existe un article de la constitution qui nous fait directement obstacle. Cet article 30 était appelé, selon les conceptions de l'époque, à résoudre complètement la question des subventions. Il faut donc qu'aujourd'hui le peuple suisse vienne, par une nouvelle décision, l'écartier ou le modifier. Nous ne saurions voir dans une *loi* le moyen licite de modifier, ne serait-ce même qu'à titre temporaire, la disposition de cet article. C'est d'ailleurs en toute confiance que nous venons prier le peuple et les Etats d'approuver le relèvement des indemnités et de donner par là toute sa valeur à cette idée de solidarité confédérale qui a été notre guide dans les pourparlers poursuivis avec le gouvernement du Tessin et lors de l'entente intervenue. Et l'équité veut que l'assistance de la Confédération aille non seulement au canton du Tessin qui figure au premier plan, mais encore à ceux d'Uri, des Grisons et du Valais, dont la situation juridique ne diffère pas de celle du Tessin. C'est de cette même idée que nous nous sommes déjà inspirés en améliorant les subventions afférentes aux remaniements parcellaires de régions de montagne particulièrement morcelées. Nous avons la conviction que non seulement l'innovation proposée répondra à une exigence d'équité en appliquant un régime nouveau à la situation nouvelle, mais encore qu'elle sera un bienfait appliqué au bon endroit.

En insistant sur la nécessité d'observer scrupuleusement la voie quelque peu lente de la revision prescrite par notre droit constitutionnel, nous ne voudrions pourtant pas empêcher les quatre cantons intéressés de bénéficier du relèvement des subsides déjà pour l'année où est intervenue l'entente entre les autorités auxquelles incombait la mission des délibérations préliminaires. C'est pourquoi nous avons inséré la clause de rétroactivité, qui fait remonter au 1^{er} janvier 1925 les effets de l'augmentation.

Vu le besoin de procurer rapidement l'aide sollicitée, nous avons jugé opportun de limiter la revision constitutionnelle aux modifications indispensables et de ne pas la lier à la réalisation d'autres postulats avec lesquels elle aurait cependant quelques points de contact. Toutefois, il nous a paru indiqué de proposer sans plus de retard l'abrogation du 4^e alinéa actuel de l'article 30. Cet alinéa dispose, comme vous le savez, que les cantons d'Uri et du Tessin recevront, pour le déblaiement des neiges sur la route du St-Gothard, une indemnité annuelle totale de 40,000 francs, aussi longtemps que cette route ne sera pas remplacée par un chemin de fer. Or, le chemin de fer du Gothard ayant été construit il y a nombre d'années déjà, le 4^e alinéa de l'article 30 est depuis longtemps sans objet. Il convient de profiter

de la revision de l'article 30 pour éliminer cette disposition qui n'a plus qu'une signification historique.

Nous fondant sur l'exposé ci-dessus, nous avons l'honneur de vous proposer l'adoption du projet d'arrêté fédéral ci-annexé.

Berne, le 12 décembre 1925.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,
MUSY.

Le chancelier de la Confédération,
KAESLIN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

concernant

la revision de l'article 30 de la constitution fédérale.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
de la
CONFÉDÉRATION SUISSE,

arrête :

I. La constitution fédérale du 29 mai 1874 est modifiée comme suit :

Le 3^e alinéa de l'article 30 est remplacé par la disposition que voici :

« Les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent, à partir du 1^{er} janvier 1925, par exception et à raison de leurs routes alpestres internationales, une indemnité annuelle dont, en tenant compte de toutes les circonstances, le chiffre est fixé comme suit :

Uri	fr. 160,000
Grisons	» 400,000
Tessin	» 400,000
Valais	» 100,000. »

Le 4^e alinéa de l'article 30 est abrogé.

II. Cette revision constitutionnelle est soumise à la votation du peuple et des cantons.

III. Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision l'article 30 de la constitution fédérale. (Du 12 décembre 1925.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1925
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2029
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.12.1925
Date	
Data	
Seite	535-542
Page	
Pagina	
Ref. No	10 084 495

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.