

2344

**RAPPORT**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la demande d'initiative  
concernant la circulation routière.**

(Du 21 août 1928.)

Par décision des 16/23 décembre 1927, vous nous avez transmis pour rapport, munie de 51,580 signatures, la demande d'initiative tendant à insérer dans la constitution fédérale un nouvel article 37<sup>bis</sup> concernant la circulation routière. Invités à vous faire connaître notre manière de voir, nous avons l'honneur de vous exposer ce qui suit :

Le nouvel article 37<sup>bis</sup> présenté par la ligue pour la circulation routière doit abroger et remplacer l'article 37<sup>bis</sup> qui a été adopté dans la votation populaire du 22 mai 1921 par 206,297 voix contre 138,876 et par 15½ cantons contre 6½. Cet ancien article 37<sup>bis</sup> donne à la Confédération le droit d'édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles et de déclarer totalement ou partiellement ouvertes certaines routes nécessaires au grand transit. Il n'a pas encore été édicté de loi d'exécution. Un projet, qui réglait la matière dans son ensemble, a été rejeté dans la votation populaire du 15 mai 1927 par 343,387 voix contre 230,287. L'arrêté fédéral allouant des subventions fédérales aux cantons pour les routes ouvertes aux automobiles doit tout au moins assurer l'exécution de l'article constitutionnel en désignant l'organe compétent pour classer les routes de transit. Mais il est encore en discussion devant le parlement.

Le nouvel article constitutionnel proposé a la teneur suivante :

« La législation sur la circulation routière est du domaine de la Confédération.

Les cantons conservent le droit d'édicter, dans les limites de la législation fédérale sur la circulation routière, des prescriptions qui tiennent compte des conditions locales particulières.

La Confédération peut se charger de la construction et de l'entretien de routes de transit ou y participer.

La Confédération répartit entre les cantons le produit des droits de douane, impôts et autres redevances qu'elle perçoit sur

les matières qui fournissent l'énergie motrice des véhicules à moteur. Font règle pour la répartition les dépenses affectées par les cantons à la construction et à l'entretien de routes dont la Confédération reconnaît qu'elles sont importantes pour le trafic.

La Confédération a le droit de conserver une part convenable des recettes réalisées en conformité de la disposition ci-dessus, lorsqu'elle se charge de la construction et de l'entretien de routes de transit ou y participe. »

Ainsi qu'il apparaît d'emblée, ce nouvel article constitutionnel attribuerait à la Confédération une compétence beaucoup plus étendue que l'article actuel. Tandis que ce dernier se borne à la circulation des automobiles et des cycles, le nouvel article attribue à la Confédération le droit de légiférer sur toute la circulation routière, sans distinguer les genres d'utilisation ni les catégories de routes; il réserve seulement les prescriptions cantonales dictées par des conditions locales particulières. La Confédération serait aussi investie du droit de construire et d'entretenir, entièrement ou partiellement, des routes de transit et d'affecter sans autre à cette destination une portion des recettes qui proviennent des matières fournissant la force motrice des véhicules automobiles. D'autre part, elle serait tenue de répartir aux cantons tout le reste de ces recettes, étant entendu cependant qu'elle aurait toujours son mot à dire sur l'usage qu'en feraient les cantons.

Cette proposition de revision constitutionnelle doit-elle et peut-elle être recommandée? — Le Conseil fédéral répond négativement, non point seulement pour des motifs d'opportunité, mais aussi pour des raisons de principe. Il ne lui paraît pas opportun, du point de vue constitutionnel, de faire un pareil saut sept ans après l'adoption d'un article qui va sensiblement moins loin et qui, n'ayant même pas encore trouvé son application, n'a pu faire ses preuves. D'autre part, ce n'est pas sans intention que nous avons rappelé plus haut comment se sont répartis les suffrages et les cantons au vote sur l'article 37<sup>bis</sup> actuel. Quoiqu'il n'y ait presque pas eu d'opposition organisée contre ce texte constitutionnel, celui-ci n'a réuni qu'une majorité de 70,000 voix en chiffre rond. Personne n'osera soutenir que si 139,000 citoyens ont voté non à cette époque, c'est que l'article n'allait pas assez loin à leur gré. On n'a pas vu trace d'un courant de ce genre. Il faut d'ores et déjà admettre que tous ces suffrages négatifs se retrouveront au vote sur l'initiative.

C'est là, à vrai dire, une réflexion à laquelle auraient dû se livrer les auteurs de l'initiative avant de prendre la responsabilité d'un mouvement populaire. Mais, l'initiative ayant abouti, le peuple devra se prononcer. Le Conseil fédéral, et après lui le parlement, ont donc

seulement à considérer si, après un examen consciencieux, l'article 37<sup>bis</sup> proposé doit être préféré à l'article actuel. A notre avis, c'est l'ancien article, et non la nouvelle proposition, qui tient le mieux compte de la structure fédérative de notre droit constitutionnel. La souveraineté des cantons ne doit être limitée que dans la mesure où ceux-ci ne pouvant plus accomplir les tâches incombant à l'Etat, ni en assumer les charges, il en résulte une situation fâcheuse, voire intenable, pour la communauté. Eu égard à cette conception fondamentale de notre droit public, la Confédération s'est soigneusement abstenue, spécialement dans le domaine des routes, d'empiéter sur la souveraineté des cantons et d'intervenir dans leur administration ou dans leur gestion financière. L'article 37 de la constitution fédérale est justement un modèle de délimitation précise entre le domaine de la Confédération et celui des cantons. Non seulement la construction et l'entretien des routes, mais encore la réglementation de la circulation, sont entièrement laissés aux cantons, sous réserve de cet article 37, ainsi que de l'article 30 qui a libéré la circulation des droits de chaussée et de pontonage. Ce régime a subsisté jusqu'à l'adoption de l'article 37<sup>bis</sup>. De même qu'autrefois le chemin de fer, un nouvel appareil de locomotion, l'automobile, rompait avec l'impétuosité d'une force naturelle les limites étroites du droit de circulation cantonal et exigeait une réglementation fédérale, sinon internationale. Mais l'article 37<sup>bis</sup>, lui aussi, n'a restreint le droit cantonal que dans la mesure indispensable; il n'appelle une réglementation fédérale de la circulation qu'en tant que les nouveaux véhicules, automobiles et cycles, le rendent nécessaire.

Et cependant, les auteurs de l'initiative reprochent précisément à l'article actuel de ne pas faire une part suffisante à la circulation des automobiles et des cycles. Ils allèguent que par suite d'une trop stricte interprétation, comme celle qui avait été adoptée par le projet de loi sur les automobiles, les obligations et les droits des divers usagers de la route seraient répartis d'une façon peu équitable. Ce reproche n'est pas complètement injustifié, en tant qu'il vise la loi sur les automobiles. Abstraction faite de quelques dispositions concernant l'éclairage et le dépassement des véhicules attelés, on n'a laissé subsister pour ainsi dire dans cette dernière — en alléguant notamment la soi-disant volonté de la constitution — que des obligations à la charge des automobilistes et des cyclistes. Le Conseil fédéral avait, dès le début, une autre conception. Une répartition aussi inégale des obligations pourrait à la rigueur suffire si la régularisation de la circulation par l'Etat ne devait consister qu'à établir les responsabilités en cas d'accident. Mais si elle doit viser avant tout moins à garantir des dommages-intérêts au lésé, notamment au piéton, en cas d'accident, qu'à le protéger contre des atteintes à sa vie, à sa santé

et à sa capacité de travail par des dispositions *préventives*, il faut réglementer la circulation en attribuant des droits et des obligations à *toutes* les catégories d'usagers de la route. Or, le Conseil fédéral ne doute pas qu'une nouvelle loi d'exécution de l'article 37<sup>bis</sup> actuel ne fasse triompher cette conception au parlement déjà. Elle n'a été rejetée, en effet, — sous la forme d'une mutilation de l'article 36 du projet de loi sur les automobiles \*) — que dans des séances peu fréquentées et à des majorités peu considérables (54 contre 36 et 19 contre 10). En outre, on a fait depuis lors une expérience avec la votation populaire du 15 mai 1927. Et surtout, on peut constater d'année en année que la discipline spontanée de la circulation fait des progrès dans le public. Celui-ci serait sans doute moins réfractaire aujourd'hui à une réglementation qui s'appliquerait également aux piétons. L'acceptation de prescriptions préventives de police, judicieusement établies, lui sera naturellement facilitée si, de leur côté, les automobilistes témoignent du même esprit à l'égard de la réglementation de la responsabilité civile, qui jusqu'à présent a joué chez eux un rôle disproportionné, la première question étant beaucoup plus importante. Si toutefois le Conseil fédéral se trompait dans ses prévisions, cette erreur se retournerait avec plus de force encore contre le nouvel article 37<sup>bis</sup>. En effet, comment pourrait-on alors s'attendre que le peuple votera un article constitutionnel qui va plus loin et qui, au surplus, devrait être adopté par la majorité des cantons !

A notre avis, il n'y a pas plus d'intérêt aujourd'hui qu'autrefois à retirer aux cantons le droit de légiférer sur la circulation routière tant qu'il ne s'agit pas de régler les rapports réciproques entre le véhicule automobile et le cycle d'une part et les autres usagers de la route d'autre part. L'intérêt des autres questions intéressant la circulation routière ne dépasse pas les limites du canton. Il est d'autant plus indiqué de les abandonner aux cantons que même d'après l'initiative ceux-ci restent seuls compétents, et par conséquent responsables, en matière de construction et d'entretien des routes — exception faite des routes de transit. Cela correspond d'ailleurs à une saine répartition des tâches publiques entre la Confédération et les cantons.

Partant du même point de vue, le Conseil fédéral recommande le rejet de l'alinéa 3 de la demande d'initiative. Si la Confédération ressentait le besoin de construire, dans son intérêt, de grandes routes

\*) L'article 36 du projet du Conseil fédéral était ainsi conçu :

« La circulation des automobiles et des motocycles est interdite sur les chemins de piétons.

Autant que possible, les piétons doivent laisser la chaussée libre à l'usage des véhicules. »

L'article 36 qui est sorti de la discussion parlementaire avait la teneur suivante :

« Les chemins réservés aux piétons sont interdits aux automobiles. »

de transit et de les entretenir ensuite elle-même, l'article 23 de la constitution lui en donnerait le droit. En tant que de tels travaux intéressent une partie considérable du pays, la Confédération peut, en vertu du même article les encourager par des subsides et accorder le droit d'expropriation. Mais qu'elle sorte de ces limites pour prendre à sa charge l'entretien de routes de transit qui ne lui appartiennent pas ou pour participer à cet entretien — non pas d'une manière générale, comme il est prévu dans le projet relatif aux droits d'entrée sur la benzine, mais en s'intéressant à des travaux déterminés — cela ne nous semble ni nécessaire ni désirable. Répétons ici ce que nous avons dit plus haut : La confusion des attributions et des responsabilités fédérales et cantonales, que l'on constate déjà dans divers domaines, ne mérite pas, selon nous, d'être encouragée. Il faut l'éviter, autant qu'on le peut; et, en l'espèce, c'est le cas. Dans son texte définitif, l'arrêté fédéral relatif aux droits d'entrée sur la benzine atteindra certainement déjà la limite de ce qui est souhaitable ou tolérable en matière d'enchevêtrement des attributions.

Nous en arrivons ainsi aux deux derniers alinéas, de la demande d'initiative. Toutes les recettes tirées par la Confédération de l'imposition des matières qui fournissent l'énergie motrice aux véhicules automobiles doivent en principe être réparties entre les cantons, mais peuvent être partiellement retenues lorsque la Confédération participe à la construction ou à l'entretien de routes de transit. Cette règle, qui est une conséquence plus ou moins forcée des alinéas précédents de la demande d'initiative, ouvre une perspective des plus désagréables sur la future politique de construction des routes et sur la future politique financière. Il résulterait nécessairement de son application un certain flottement dans ces deux domaines. S'il a déjà été assez difficile d'établir un bon mode de répartition pour les *subventions* proprement dites qui sont alimentées par les droits d'entrée sur la benzine — les délibérations parlementaires l'ont amplement démontré à tout observateur impartial — comment, alors qu'il s'agit de répartir plus de vingt millions par an, pourrait-on considérer comme un critère suffisant le classement des routes suivant l'importance du trafic !

Encore pourrait-on passer outre à cette objection du fait que, comme pour la répartition du quart du droit d'entrée sur la benzine, la Confédération bénéficierait du prestige que lui conférerait son désintéressement. Mais du moment où la Confédération garderait pour elle, en application du dernier alinéa, une part des droits prélevés sur les matières fournissant l'énergie motrice — une part « convenable » ne dépendant pas de critères déterminés — un conflit d'intérêts surgirait aussitôt entre elle et les cantons. Appartiendrait-il peut-être à l'Assemblée fédérale de statuer, en cas de recours, sur l'inter-

prétation des alinéas 4 et 5 de la demande d'initiative, et d'éterniser sous cette forme les débats relatifs aux droits d'entrée sur la benzine? Enfin est-il vraiment juste, tant du point de vue des finances que du droit public, d'insérer d'avance au budget des cantons toutes les recettes que la Confédération pourra retirer de l'imposition des matières fournissant l'énergie motrice et de se lier ainsi moralement quant à leur destination? Et cela, sans que nous puissions savoir aujourd'hui quelles seront à l'avenir ces matières! Nous considérons tous les engagements de ce genre comme dangereux pour la liberté de mouvement que la Confédération doit avoir dans son propre intérêt et dans celui de l'économie publique. Mais si, pour sauvegarder cette liberté de mouvement, l'on introduit les réserves nécessaires dans les lois d'exécution, le fait que les cantons tablent sur de telles recettes de la Confédération constitue un danger pour la stabilité de leurs budgets. Vu la situation financière de la Confédération et des cantons, nous jugeons en ce moment qu'il serait contraire au bon sens d'enlever par exemple à la Confédération toutes les recettes provenant des droits d'entrée sur la benzine; en ajoutant ces recettes aux impôts cantonaux sur les véhicules automobiles, on attribuerait aux cantons une somme *supérieure* au total des dépenses qu'ils ont faites pour adapter leurs routes à la circulation automobile. On affaiblirait ainsi consciemment la Confédération pour décharger les cantons d'une tâche qui leur est naturellement dévolue, et cela à l'époque où la Confédération commence à peine à amortir d'une manière sérieuse ses dettes de guerre et d'après guerre. Au contraire, le projet concernant les droits d'entrée sur la benzine s'inspire de l'idée parfaitement logique que la Confédération doit venir en aide aux cantons *dans la mesure de ses forces* et seulement en tant que de besoin.

Nous venons de vous exposer les considérations les plus importantes qui nous engagent à rejeter la demande d'initiative. Ainsi que vous le constatez, nos objections de principe visent essentiellement les alinéas 4 et 5; nous ne combattons l'alinéa premier qu'en tant qu'il dépasse *la mesure en matière* d'unification. Dans un mémoire empreint d'un esprit auquel nous rendons hommage, le Touring-club suisse nous a suggéré, comme à vous, de rédiger un contre-projet, qui, tout en maintenant d'une manière générale les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de la demande d'initiative, laisserait de côté les autres. Mais nous sommes convaincus aussi que le Touring-club a principalement intérêt à voir réglementer les rapports entre les automobilistes et les cyclistes d'une part et les autres usagers de la route d'autre part, tandis que les rapports de ces derniers entre eux ne semblent pas devoir l'intéresser particulièrement. En outre, comme il ressort de ce qui précède, nous nous écartons de la manière de voir du Touring-

club en ce sens que pour atteindre le but indiqué nous n'estimons précisément pas nécessaire de modifier la constitution. Cette opinion est confirmée par le fait que les départements cantonaux de police n'ont vu aucun inconvénient à ce que nous adhérons, sur la base de l'article 37<sup>bis</sup> actuel, dans une conférence internationale, à des prescriptions sur la circulation routière qui répondent certainement à toutes les exigences légitimes des automobilistes et des cyclistes. Nous appréhendons par conséquent de recommander nous-mêmes un contre-projet qui, dépassant ce qui est pratiquement nécessaire, susciterait de nouveaux adversaires. Si l'on nous objecte qu'un tel contre-projet fournirait au peuple l'occasion de se prononcer entre la demande d'initiative, le contre-projet et le rejet des deux, nous ne contestons nullement la valeur de cet argument. Mais nous nous demandons si ce contre-projet logique ne pourrait pas être victime de la psychologie des votants et si son échec n'empêcherait pas dans l'avenir d'interpréter l'article 37<sup>bis</sup> à notre manière (voir l'article 30 de la loi sur les automobiles dans le texte du Conseil fédéral). Du reste, les partisans du texte préconisé par le Touring-club auront l'occasion, lors de la discussion de notre message, de sonder l'opinion actuelle du parlement sur cette interprétation et, le cas échéant, de provoquer un contre-projet des chambres. Le Conseil fédéral ne combattra pas un tel contre-projet s'il le juge nécessaire pour élucider la future situation législative. Ce serait le cas si son interprétation était contestée par des groupements d'une certaine importance et qu'il fût donc désirable d'en appeler au verdict populaire.

Pour les motifs indiqués, nous vous proposons de vouloir bien soumettre la demande d'initiative à la votation du peuple et des cantons, en en proposant le rejet, et approuver le projet d'arrêté ci-après.

Veuillez agréer, Monsieur le président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 21 août 1928.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération,*  
SCHULTHESS

*Le chancelier de la Confédération,*  
KAESLIN.

(Projet.)

## Arrêté fédéral

sur

la demande d'initiative concernant la circulation routière.

---

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
de la  
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu la demande d'initiative concernant la circulation routière;

vu le rapport du Conseil fédéral du 21 août 1928;

vu les articles 121 et suivants de la constitution et les articles 8 et suivants de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution,

*arrête :*

Article premier.

La demande d'initiative concernant la circulation routière est soumise au vote du peuple et des cantons. Cette demande d'initiative a la teneur suivante :

« L'article 37<sup>bis</sup> de la constitution fédérale est remplacé par les dispositions nouvelles que voici :

Art. 37<sup>bis</sup>.

La législation sur la circulation routière est du domaine de la Confédération.

Les cantons conservent le droit d'édicter, dans les limites de la législation fédérale sur la circulation routière, des prescriptions qui tiennent compte des conditions locales particulières.

La Confédération peut se charger de la construction et de l'entretien de routes de transit ou y participer.

La Confédération répartit entre les cantons le produit des droits de douane, impôts et autres redevances qu'elle perçoit



sur les matières qui fournissent l'énergie motrice des véhicules à moteur. Font règle pour la répartition les dépenses affectées par les cantons à la construction et à l'entretien de routes dont la Confédération reconnaît qu'elles sont importantes pour le trafic.

La Confédération a le droit de conserver une part convenable des recettes réalisées en conformité de la disposition ci-dessus, lorsqu'elle se charge de la construction et de l'entretien de routes de transit ou y participe. »

Art. 2.

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative.

Art. 3.

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

---

## Extrait des délibérations du Conseil fédéral

---

(Du 15 août 1928.)

Le Conseil fédéral a approuvé l'ordonnance édictée par le Grand conseil du canton d'Unterwald-le-Haut, en date du 9 juin 1928, concernant la revision des plans d'exploitation des forêts publiques.

(Du 18 août 1928.)

Le ministère des affaires étrangères de la République de Costa-Rica a adressé, au département politique, une lettre par laquelle M. Cleto González Viquez fait part de son élection à la présidence de la République de Costa-Rica pour la période administrative de 1928 à 1932.

La légation de Turquie à Berne communique que les affaires consulaires qui étaient, jusqu'ici, du ressort exclusif du consulat de Turquie à Genève, seront désormais gérées également par sa section consulaire.

(Du 21 août 1928.)

Ont été nommés dans la commission paritaire chargée des questions de personnel pour la première période administrative expirant

## **RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la demande d'initiative concernant la circulation routière. (Du 21 août 1928.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1928
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2344
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.08.1928
Date	
Data	
Seite	440-448
Page	
Pagina	
Ref. No	10 085 361

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.