

Message
du
Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
concernant
une revision partielle de la constitution fédérale (légis-
lation sur la police des automobiles et des cycles
et sur la navigation aérienne).

(Du 22 mars 1910.)

Monsieur le président et messieurs,

I.

Le 9 décembre 1908, M. le conseiller national Walther et cosignataires ont déposé au Conseil national une motion ainsi conçue :

« Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de reviser la constitution fédérale aux fins de créer une base légale fédérale pour la réglementation de tout ce qui touche à la circulation des automobiles. »

M. Walther motiva cette motion à la séance du Conseil national du 26 mars 1909. Il exposa, en substance, que l'utilité d'une législation fédérale réglant la circulation des automobiles était généralement reconnue et que, questionnés à ce sujet par l'orateur, 16 cantons s'étaient expressément déclarés partisans de cette idée. Quant à savoir si la Confédéra-

tion est compétente pour légiférer en la matière, la question était pour le moins douteuse. En conséquence, il y avait lieu d'inviter le Conseil fédéral à examiner s'il ne conviendrait pas de reviser la constitution fédérale pour fournir à la législation future la base constitutionnelle nécessaire.

Il s'agit de concilier de façon équitable des intérêts opposés. L'automobile présente de sérieux inconvénients; les dangers qu'elle fait courir au public, la poussière qu'elle soulève, les vitesses exagérées de beaucoup de chauffeurs provoquent des plaintes qui ne sont que trop justifiées. La législation cantonale n'est pas en mesure de remédier à cette situation, et l'expérience a démontré que, même sur le terrain du concordat, il n'est pas possible de trouver une solution de tous points satisfaisante. Certains cantons n'ont pas adhéré au concordat; quant à ceux qui y ont adhéré, il a fallu leur laisser une telle latitude que les règlements de police continuent à présenter une extrême variété de dispositions.

Avec la meilleure volonté du monde, il est impossible aux automobilistes étrangers de connaître toutes ces dispositions. Rien d'anormal dès lors à ce qu'ils les enfreignent ou à ce qu'ils évitent généralement de pénétrer sur territoire suisse, comme l'indiquent les tentatives de boycott faites à diverses reprises. Cette situation est fort nuisible à l'industrie et au commerce suisses.

Si les automobilistes avaient la certitude d'être soumis à un régime de police uniforme sur toute l'étendue du territoire suisse, ils s'y soumettraient volontiers.

Il est donc nécessaire que la Confédération règle cette matière, et cela aussi vite que possible. Les récriminations visant la circulation des automobiles n'ont fait que s'accroître sous l'empire du concordat, et l'on court actuellement le risque d'une initiative populaire qui pourrait dépasser de beaucoup le but.

Au nom du Conseil fédéral, le chef du département de l'intérieur déclara accepter la motion, tout en exprimant la conviction qu'une révision de la constitution fédérale était nécessaire pour donner à la Confédération le droit de légiférer dans ce domaine. La motion fut prise en considération sans autre débat.

II.

Chargé par le Conseil fédéral d'étudier la suite à donner à la motion Walther, le département de l'intérieur invita les

gouvernements cantonaux, par circulaire du 14 juin 1909, à déclarer s'ils étaient partisans d'une réglementation fédérale de la circulation des automobiles.

Cette consultation a donné les résultats suivants :

Huit cantons ou demi-cantons se sont déclarés adversaires de la réglementation fédérale, savoir Zurich, Uri, Schwyz, Obwalden, Zoug, Fribourg, Valais et Genève.

Quinze cantons ou demi-cantons s'en sont déclarés partisans avec ou sans réserves, savoir Berne, Lucerne, Nidwalden, Glaris, Soleure, Bâle-ville, Bâle-campagne, Schaffhouse, Appenzell-Rh. ext. et Rh. int., St-Gall, Grisons, Argovie, Vaud et Neuchâtel.

Un canton, Thurgovie, sans s'y opposer formellement, déclare ne pas être convaincu de son utilité.

Enfin un canton, le Tessin, n'a pas répondu à la circulaire du département.

Les cantons rejetants invoquent entre autres les arguments suivants :

Le droit d'édicter les prescriptions de police doit être laissé aux autorités exerçant la surveillance sur les organes chargés de les appliquer; la réglementation de la circulation des automobiles rentre dans le domaine de la police des routes, qui appartient aux cantons. L'uniformité des dispositions y relatives, en tant qu'elle est nécessaire, peut être obtenue par la voie du concordat. Une revision de la constitution dans le sens indiqué ne paraît pas opportune quant à présent. Certains cantons, entre autres Uri, tirent argument des différences qui existent dans la condition des routes, entre les routes de montagne et celles de la plaine. Zoug fait observer que la question de la circulation des automobiles devrait être réglée plutôt sur le terrain international que sur celui de la législation fédérale. Schwyz reconnaît que la situation actuelle est fâcheuse et qu'il y aurait utilité à ce que la circulation des automobiles fût réglée de façon uniforme pour tout le territoire suisse, mais il croit que la population du canton se montrerait hostile à une législation fédérale, à moins que celle-ci ne laissât aux cantons la compétence de restreindre ou d'interdire cette circulation, réserve qui enlèverait précisément à la législation fédérale son principal intérêt. Pour le moment, il est préférable de s'en tenir au concordat, lequel est susceptible d'améliorations. Genève craint qu'une réglementation trop sévère, conforme au désir de tel ou tel canton du centre de la Suisse,

éloigne les touristes de notre pays. En général, du reste, les cantons rejetants ne condamnent pas absolument l'idée de la revision, mais en contestent plutôt l'opportunité dans les circonstances actuelles.

Les cantons acceptants sont en général sobres de commentaires et ne motivent pas longuement leur assentiment. Parmi les motifs invoqués, on peut cependant relever les suivants. La plupart des cantons approuvent la motion Walther parce que le régime actuel des réglementations cantonales et du concordat s'est montré incapable d'établir un ordre satisfaisant. Les dispositions du concordat présentent maintes lacunes et leur application soulève de nombreuses difficultés. Le fait même de l'existence du concordat, auquel ont adhéré la grande majorité des cantons, prouve l'utilité d'une législation uniforme. Bâle-ville déclare qu'une réglementation uniforme pour tout le territoire suisse répondrait à un besoin urgent. La variété des dispositions existantes est extrêmement nuisible à la sécurité de la circulation. D'une part, on ne peut pas s'attendre à ce que les automobilistes connaissent tous les règlements en vigueur dans les différents cantons, et d'autre part la variété des dispositions nuit au contrôle, qui tantôt tourne à la chicane, tantôt se relâche. L'uniformité des dispositions sur la circulation des automobiles est commandée par la nature même des choses, et sa nécessité est ressentie particulièrement dans les cantons à territoire restreint et à population très dense. Le concordat représente un pas dans cette voie, mais il s'est avéré insuffisant et, vu la complication et la lenteur de la procédure nécessaire pour faire aboutir ou modifier un concordat, on ne peut guère compter sur une revision du règlement intercantonal pour améliorer la situation. Schaffhouse et Bâle-ville font observer qu'un régime rationnel de la circulation des étrangers ne pourra être obtenu que par la voie d'accords internationaux et que, par ce fait même, il convient d'accorder à l'autorité fédérale la compétence demandée, pour lui permettre d'adhérer au nom de la Suisse entière aux conventions internationales qui sont en préparation. Argovie demande que la future réglementation fédérale ait surtout en vue la protection du public contre les désagréments et les dangers auxquels l'exposent les excès de vitesse des automobilistes. Il règne dans la population de ce canton un vif mécontentement, provoqué par ces abus, et qui s'est manifesté de nouveau récemment dans une assemblée de délégués des communes, au cours de laquelle

on a demandé catégoriquement que le canton d'Argovie se retirât du concordat afin d'édicter pour son propre compte des mesures plus sévères. Enfin divers cantons (Glaris, Appenzell-Rh. ext., Vaud et Neuchâtel), se déclarent partisans d'une réglementation fédérale de la circulation des automobiles sous réserve que les droits de propriété et de disposition des cantons sur leurs routes demeurent autant que possible intacts, ou en d'autres termes que les cantons conservent le droit de fermer partiellement ou totalement certaines routes aux automobiles. Appenzell-Rh. ext. ajoute à cette réserve le vœu que les minima des pénalités prévues par la future législation fédérale ne soient pas trop élevés, attendu que les minima trop sévères établis par certaines lois fédérales forment obstacle à leur application et donnent lieu à de trop fréquents recours en grâce à l'Assemblée fédérale.

III.

Entre temps, le département de l'intérieur a reçu, de particuliers et d'associations intéressées, divers mémoires et requêtes insistant pour qu'il fût donné suite aussi promptement que possible à la motion Walther, et formulant des vœux en vue de la future législation fédérale.

On peut citer, parmi ces manifestations :

1° un mémoire de l'Union des Sociétés suisses de développement, contresigné par la Société suisse des hôteliers, du 10 juin 1909, relevant les inconvénients de la situation actuelle, qui causent un préjudice sérieux aux intérêts du commerce suisse, et réclamant des dispositions fédérales, uniformes et équitables; 2° un mémoire de MM. Eug. de Budé et Eug. Pictet à Genève, au nom d'une association en formation pour la défense du public contre les inconvénients résultant de la circulation des véhicules à moteur mécanique, réclamant une répression plus efficace des excès des chauffeurs; 3° un mémoire du bureau central de l'Union vélocipédique suisse, du 25 novembre 1909, communiquant au Conseil fédéral la résolution ci-après, votée par l'assemblée des délégués de cette association, réunie à Coire le 14 du même mois:

« Attendu que les règlements cantonaux et locaux sur la police des routes ne répondent plus aux conditions actuelles, il y a lieu d'édicter à leur place, après révision de la

«constitution, une loi fédérale sur la police des routes, applicable dans toute la Suisse.»

Le mémoire de l'Union vélocipédique fait observer que la future législation fédérale doit avoir une portée générale, pour s'appliquer à tous les genres de véhicules et aussi aux piétons. Une réglementation limitée à la circulation des automobiles serait insuffisante; seule une loi générale pourrait établir un ordre satisfaisant dans le domaine en question.

IV.

La première question qui se pose est celle de savoir si, à supposer qu'une législation fédérale sur la circulation des automobiles et d'autres véhicules soit reconnue utile, une revision de la constitution est nécessaire pour donner à la Confédération le droit de légiférer dans ce domaine. Le Conseil fédéral estime que cette question doit être résolue affirmativement. Sauf le droit de haute surveillance que l'article 37 accorde à la Confédération sur les routes et ponts dont le maintien l'intéresse, sauf aussi l'interdiction de prélever des droits de chaussée et de pontonnage, la constitution fédérale ne confère à la Confédération aucune compétence pour légiférer sur la police des routes, que l'article 31, lettre e, réserve expressément aux cantons. Une revision de la constitution fédérale est donc nécessaire pour donner ce droit à la Confédération.

V.

Abordant maintenant la principale question qui lui a été soumise, savoir celle de l'utilité et de l'opportunité d'une législation fédérale sur la circulation des automobiles et d'autres véhicules, le Conseil fédéral s'est décidé, après mûr examen, à la résoudre aussi affirmativement, cela pour les raisons suivantes:

En présence du développement rapide que la circulation des automobiles et des cycles a pris dès les dernières années du siècle écoulé, et vu le caractère spécial de cette circulation, on a ressenti promptement la nécessité de la régler par des dispositions uniformes, applicables sur tout le territoire suisse. A défaut de compétences constitutionnelles permettant à la Confédération d'édicter d'emblée une loi sur la matière, on dut recourir à la seule voie ouverte,

et une conférence de délégués des cantons adopta le «Concordat en vue d'une réglementation uniforme de la circulation des automobiles et des cycles», qui fut approuvé par le Conseil fédéral le 13 juin 1904, et auquel ont adhéré tous les cantons, à l'exception d'Uri, des Grisons et de Thurgovie, ce dernier ayant toutefois échangé avec les cantons concordataires des déclarations de réciprocité qui aboutissent pratiquement au même résultat qu'une adhésion au concordat.

Le régime actuel du concordat présente, au point de vue intérieur, des inconvénients sérieux. L'uniformité des dispositions réglant la circulation des automobiles est hautement désirable, cela n'est pas contesté. Or le concordat n'a pas établi cette uniformité, d'abord parce que certains cantons n'y ont pas adhéré, et ensuite parce qu'il a dû laisser en dehors de sa réglementation diverses catégories de dispositions qu'il y aurait intérêt à rendre uniformes, entre autres les pénalités. D'autre part, le régime du concordat est aussi insuffisant par le fait que les conflits entre cantons concordataires et cantons non concordataires au sujet de la police des automobiles et des cycles sont parfois insolubles, comme on l'a vu dans la pratique. Si le concordat n'est pas adapté aux besoins de la situation, la procédure à suivre pour le modifier est trop longue et compliquée pour qu'on puisse compter sur une amélioration sérieuse dans un avenir rapproché. D'autre part, la possibilité qu'a chaque canton de sortir à son gré du concordat fait de celui-ci une base de droit trop instable. Une réglementation fédérale, dût-elle même se tenir exactement au cadre des dispositions du concordat, en se bornant à les compléter sur les points où cela paraîtrait nécessaire, présenterait déjà sur le concordat des avantages d'uniformité et de stabilité, suffisants pour lui faire donner la préférence. Au surplus, il y a tout lieu de croire que la teneur matérielle des dispositions de la future législation fédérale constituera un progrès marqué sur le régime actuel en assurant un contrôle plus strict, en facilitant la poursuite des contraventions, en édictant des pénalités plus efficaces et en tenant compte équitablement de tous les intérêts en présence.

Les inconvénients de la situation présente s'accroissent encore si l'on examine celle-ci au point de vue de la circulation internationale, laquelle prend chaque année plus d'extension (d'après une communication du département fédéral des douanes, il est entré en Suisse 4996 automobiles de tou-

ristes en 1907, 5825 en 1908 et 6742 en 1909). Ce mouvement de tourisme automobile présente à la fois un intérêt considérable pour le commerce de notre pays, et des difficultés sérieuses en ce qui concerne le contrôle des automobiles étrangères, ainsi que la poursuite des contraventions commises par leurs conducteurs. A diverses reprises, la conférence des cantons concordataires s'est efforcée de résoudre ces difficultés par des mesures de police interne. Mais ces mesures se sont révélées soit inefficaces, soit inapplicables ou nuisibles, et selon toute apparence, une solution satisfaisante ne peut être trouvée que sur le terrain des accords internationaux. Or en octobre 1909 a siégé à Paris une conférence diplomatique à laquelle la Suisse était représentée par deux délégués. De ses délibérations est issue une *convention internationale relative à la circulation des automobiles*, qui a été signée par les délégués des pays suivants: Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Monaco, Roumanie et Serbie. Cette convention contient des dispositions fort utiles au contrôle dans chaque pays, de nature à résoudre la plupart des difficultés afférentes à la circulation internationale et notamment à assurer la répression des excès de vitesse. Tout en réservant dans la plus large mesure les réglementations intérieures des pays contractants, elle fixe les conditions à remplir par les automobiles pour être admises à circuler sur la voie publique, ainsi que les conditions à remplir par les conducteurs d'automobiles; elle institue deux moyens de contrôle qui, appliqués internationalement, seront sans doute plus efficaces que les mesures de police interne, savoir les certificats internationaux de route et la plaque nationale numérotée, accompagnée d'une plaque distinctive munie de lettres établissant la nationalité de l'automobile. Enfin elle contient des dispositions sur les appareils avertisseurs, et la pose de plaques indicatrices, ainsi que des dispositions particulières aux motocycles. Il y aurait pour la Suisse un grand intérêt à adhérer à cette convention dans le plus bref délai possible, car en s'abstenant de la ratifier, notre pays risquerait d'être exclu de fait sinon de droit de la circulation automobile internationale, ce qui aurait des conséquences fâcheuses pour notre commerce et nos relations avec les pays voisins. Sans vouloir discuter ici la question de savoir quelle situation résulterait de l'adhésion de la Suisse dans l'état actuel de notre droit public, il est certain que cette adhésion serait à la fois plus utile et plus facile si elle pouvait être faite sans les réserves que comporterait

la diversité des réglementations cantonales; en d'autres termes, l'existence d'une législation intérieure uniforme mettrait la Suisse en meilleure posture pour adhérer à la convention, et lui permettrait de retirer de cette dernière de plus grands avantages.

Les objections formulées par certains gouvernements cantonaux contre la revision ne nous paraissent pas de nature à la faire écarter ou retarder. En particulier, l'argument tiré de l'inopportunité de la revision dans les circonstances actuelles ne saurait être considéré comme déterminant, alors que 15 gouvernements cantonaux réclament cette revision et la qualifient même d'urgente. Quant aux tendances dont s'inspirera la future législation fédérale, tendances au sujet desquelles quelques cantons ont exprimé des appréhensions et formulé des réserves, on peut affirmer d'ores et déjà que cette législation s'efforcera d'établir, sur la base des expériences faites, un régime satisfaisant pour tous les usagers des routes.

Si maintenant nous tentons d'esquisser, dans ses grandes lignes, le contenu de la future législation fédérale, nous estimons qu'en général elle pourra reprendre, en ce qui concerne la circulation des automobiles et des cycles, les dispositions du concordat actuel, révisées, complétées et éventuellement mises en harmonie avec celles de la convention internationale de Paris. D'autre part, elle devra avant tout trancher une importante question de principe, celle de savoir dans quelle mesure les cantons ont le droit de fermer les routes de leur territoire à la circulation des automobiles, question qui semble devoir être résolue, comme le fait déjà le concordat, en ce sens que les cantons conserveraient, éventuellement sous le contrôle ou avec l'approbation de l'autorité fédérale, la faculté d'interdire ou de restreindre cette circulation sur certaines routes, sur lesquelles le passage des automobiles présenterait des dangers ou de graves inconvénients.

La loi fédérale devra en outre fixer les pénalités, dont l'unification est hautement désirable et n'a pu être réalisée jusqu'ici; en particulier, elle devra prévoir le retrait du permis de conduire, retrait qui, valable pour tout le territoire suisse, constituerait de l'avis des cercles compétents, la pénalité la plus efficace et le meilleur moyen de réprimer les excès de vitesse de certains automobilistes imprudents.

Enfin, en maintenant le contrôle des automobiles institué

par le concordat et confié actuellement au département fédéral de l'intérieur, la loi future pourra l'assurer et le compléter en le rendant obligatoire pour tous les cantons, de façon à en faire non seulement une arme meilleure pour la poursuite des contraventions, mais une source sûre de renseignements pour l'autorité militaire. Telles sont en peu de mots et sans engager l'avenir, quelques-unes des améliorations matérielles que la législation fédérale permettra d'apporter au droit actuel.

VI.

En même temps que le département de l'intérieur soumettait au Conseil fédéral ses propositions pour le présent projet de revision de la constitution, le département de justice et police déposait sur le bureau un projet de loi sur la responsabilité des automobilistes, projet dont divers postulats (en dernier lieu celui adopté par le Conseil national le 23 juin, et par le Conseil des États le 29 octobre 1909), avaient recommandé au Conseil fédéral de hâter la présentation aux Chambres. Le Conseil fédéral a examiné à cette occasion la question de savoir s'il y avait lieu de traiter séparément le projet de loi sur la responsabilité, pour le présenter dès maintenant aux Chambres, ou s'il était préférable d'attendre que le sort du projet de revision de la constitution fût fixé, pour élaborer ensuite un projet de loi unique, dans lequel le projet du département de justice et police rentrerait, et qui contiendrait ainsi des dispositions sur la circulation, le contrôle, la responsabilité civile et les pénalités. Cette question, comme on s'en souvient, a été déjà discutée au sein des Chambres fédérales sans cependant être résolue de façon positive. Le Conseil national, après avoir pris en considération la motion Walther, le 26 mars 1909, a, il est vrai, adopté, le 23 juin de la même année, le postulat prémentionné, engageant le Conseil fédéral à déposer le plus promptement possible un projet de loi sur la responsabilité des automobilistes, et le Conseil des États s'est rallié à cette décision le 29 octobre 1909. Mais les deux conseils n'ont pas pour cela contesté l'avantage qu'il y aurait à posséder une loi unique, réglant la matière de l'automobilisme en tout ce qui est de la compétence de la Confédération. Après mûr examen, le Conseil fédéral s'est prononcé pour la seconde alternative, c'est-à-dire pour surseoir au dépôt du projet de loi sur la responsabilité jusqu'au moment où il sera en

mesure de présenter un projet de loi générale. Il voit à cette solution des avantages divers, concernant soit la procédure législative et la forme de la loi, soit la matière même à traiter.

Il y aurait avantage, pensons-nous, à ce que la question de la responsabilité des automobilistes fût traitée conjointement avec celles qu'aura à résoudre la législation issue de la revision de la constitution. Non seulement la discussion au sein des commissions et des Chambres s'en trouverait élargie et facilitée, puisqu'elle embrasserait toute la matière dans son ensemble, mais encore on obtiendrait ainsi une loi homogène, dont les diverses parties seraient en harmonie les unes avec les autres. D'autre part, diverses questions qui pourraient être examinées ou l'ont été à l'occasion des travaux préparatoires pour la législation fédérale touchent à la fois au domaine de la responsabilité civile et à celui des prescriptions de police et doivent être résolues en tenant compte de ces deux points de vue. Il suffira de mentionner à ce sujet la question de la situation juridique des chauffeurs et celle, très controversée, de la formation d'associations obligatoires. Dans l'intérêt même d'une bonne législation, il convient de lui donner une base aussi large que possible.

Le mode de procéder en faveur duquel le Conseil fédéral s'est prononcé a été adopté entre autres par l'Allemagne, dans la loi d'Empire du 3 mai 1909, qui contient des dispositions sur la circulation, la responsabilité et les pénalités. La principale objection qui pourrait lui être opposée est qu'il retardera la solution de la question de la responsabilité civile. Mais, vu les avantages qu'il présente, ceci nous paraît secondaire, d'autant plus que ce retard ne serait pas très considérable. Les éléments de la future législation fédérale sur les automobiles étant pour ainsi dire complètement réunis, le Conseil fédéral peut d'ores et déjà s'engager à déposer à bref délai un projet de loi générale, après l'adoption du projet de revision de la constitution.

VII.

Une troisième question à examiner est celle de l'étendue qu'il y a lieu de donner à la compétence de la Confédération, c'est-à-dire de la portée du nouvel article constitutionnel.

Dans son mémoire mentionné plus haut (chiffre III),

L'Union vélocipédique suisse réclame l'extension de la compétence de la Confédération à la police des routes en général. Nous ne pouvons pas nous rallier à cette proposition que nous estimons inopportune et inutile, d'abord parce qu'il convient de ne toucher qu'avec une extrême circonspection, et seulement dans la mesure strictement nécessaire, aux compétences constitutionnelles des cantons, et ensuite parce qu'une réglementation fédérale de la circulation des automobiles pourra naturellement contenir des dispositions obligatoires pour les autres véhicules et pour les piétons.

En revanche, il nous a paru utile de prévoir expressément aussi, dans le nouvel article constitutionnel, la police des cycles. La future loi fédérale devant avoir pour effet d'abroger le concordat en ce qui concerne les automobiles, il nous semble qu'il ne serait guère rationnel de le laisser subsister à l'égard des vélocipèdes, et d'avoir ainsi deux régimes différents pour ces deux catégories de véhicules.

Quant aux réserves que certains cantons ont faites, touchant leur droit de propriété sur les routes, tout en les jugeant parfaitement justifiées, nous ne voyons pas la nécessité d'en faire mention expresse dans le texte de l'article constitutionnel. Ce texte même, en visant simplement la police des automobiles et des cycles, c'est-à-dire une matière strictement limitée, réserve implicitement les droits des cantons à leur domaine public, droits auxquels il ne peut porter atteinte davantage que ne l'a fait, par exemple, le droit de surveillance sur les routes de l'article 37 de la constitution fédérale, ou que l'article 24 n'a touché à leur droit de propriété sur les forêts. La législation basée sur le nouvel article constitutionnel devra, comme on l'a vu, réserver aux cantons le droit de fermer certaines routes à la circulation des automobiles, mais en insérant dans la constitution même une réserve expresse et absolue à ce sujet, on n'aboutirait pas à créer un régime constituant un progrès sérieux sur celui du concordat.

VIII.

Nous estimons en outre qu'il convient de saisir l'occasion de cette revision partielle de la constitution pour donner à la Confédération, de façon expresse et non équivoque, le droit de légiférer sur tout ce qui concerne la navigation aérienne. Les progrès rapides réalisés en ces dernières années dans le domaine de l'aéronautique, et les projets d'entreprises

de transports aériens auxquels ils ont donné naissance créent une situation nouvelle qui paraît devoir mettre à bref délai la Confédération dans l'obligation de prendre, sur cette matière, des mesures pour lesquelles il importe qu'elle ait les mains libres.

Les droits que la Confédération possède déjà dans ce domaine, en vertu de la régale des postes, sont insuffisants, car ils ne visent que les transports réguliers et périodiques de personnes, et il est plus que douteux qu'on puisse, par la voie de la concession prévue à l'article 7 de la loi sur la régale des postes du 5 avril 1894 (article 7 du projet de loi actuellement pendant devant les Chambres), prendre toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts et la sécurité du pays.

Au point de vue de la répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération et les cantons, l'attribution de ce droit de législation à la Confédération se justifie de soi-même, car d'une part il est évident qu'une législation sur la navigation aérienne, aussi bien et plus que celle sur les chemins de fer, doit embrasser tout le territoire du pays et ne pourrait en aucune façon être limitée par les frontières cantonales, et d'autre part il y a toute apparence que cette matière fera, dans un avenir prochain, l'objet d'accords internationaux pour la conclusion et l'exécution desquels la Confédération devrait d'avance être munie de compétences législatives pleines et entières.

Les questions de droit que soulève l'entrée récente de la navigation aérienne dans le domaine de la pratique étant encore peu éclaircies, on ne pourrait guère dire d'ores et déjà de façon certaine sur quels points devrait porter une législation y relative. Nous nous bornerons donc à citer ici, à titre de simple indication, quelques-uns des points qui paraissent, dans l'état actuel de la science (v. Meili, *Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht*) devoir faire l'objet de la réglementation interne ou internationale.

Avant tout, la Confédération doit posséder légalement le droit d'accorder ou de refuser l'autorisation d'entreprendre des courses aériennes, cela non seulement pour des raisons de police, soit de sécurité publique, mais encore pour des raisons d'ordre militaire, fiscal, sanitaire, de police douanière, ou toutes autres raisons d'un intérêt général. Elle doit à plus forte raison pouvoir réglementer la circulation des appareils d'aérostation ou d'aviation à tous les points de vue, contrôler leur construction et leur état, la qualité

et la nationalité de leurs équipages, fixer les points d'atterrissage, déterminer les zones interdites, établir les règles relatives à la marche, à l'immatriculation, aux papiers de bord, aux signaux, etc. D'autre part, elle pourra avoir à résoudre de nombreuses questions de droit civil et pénal, de procédure et de juridiction que le nouveau moyen de locomotion a fait ou fera naître. Comme nous l'avons indiqué, il est probable que beaucoup de ces questions seront résolues par la voie d'accords internationaux. Pour celles qui devront être réglées par la législation interne, leur solution sera d'autant plus nécessaire et urgente que la Suisse ne possède pas de droit maritime qui puisse être appliqué par analogie.

IX.

Il nous reste à donner quelques explications sur la rédaction et l'interprétation de l'article constitutionnel proposé.

Cet article, dont la place nous semble indiquée à la suite de l'article 37, traitant de la haute surveillance de la Confédération sur les routes et ponts dont le maintien l'intéresse, serait ainsi conçu :

Art. 37^{bis}.

« La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions de police sur les automobiles et les cycles.

La législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération. »

Sur le premier alinéa de l'article, concernant les automobiles et les cycles, en nous référant à ce qui a été dit au chiffre VII ci-dessus, nous nous bornerons à faire observer que par le terme « automobiles », il faut entendre tous les véhicules à propulsion mécanique circulant sur route et non sur rails, soit entre autres les motocycles et motocyclettes, ainsi que les camions et omnibus à moteur.

Quant au second alinéa, relatif à la navigation aérienne, la différence de rédaction avec le premier s'explique, comme on l'a vu plus haut, par la différence de l'étendue des compétences qu'il s'agit d'attribuer à la Confédération. Tandis qu'en ce qui concerne les automobiles et les cycles, la révision ne tend qu'à accorder à la Confédération le droit d'édicter des dispositions de police, soit principalement des règles sur la circulation et le contrôle, il s'agit, pour la navigation aérienne, de lui conférer le droit de légiférer librement sur

tout ce qui concerne ce mode de locomotion, c'est-à-dire de statuer à ce sujet toutes les prescriptions qui paraîtront utiles dans l'intérêt du pays.

Le terme « navigation aérienne » comprend, cela va de soi, toutes les branches de l'aéronautique, aussi bien l'aérostation, c'est-à-dire les appareils à sustentation statique appelés communément « plus légers que l'air » (ballons dirigeables ou non, libres ou captifs), que l'aviation, c'est-à-dire les appareils à sustentation dynamique appelés communément « plus lourds que l'air ».

En conséquence, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-après.

Veillez agréer, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 22 mars 1910.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération.

COMTESSE.

Le chancelier de la Confédération,

SCHATZMANN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

concernant

l'introduction d'un article 37^{bis}
dans la constitution fédérale (automobiles et
navigation aérienne).

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 22 mars 1910,

arrête:

I. L'adjonction suivante est introduite dans la constitution fédérale du 29 mai 1874.

Art. 37^{bis}.

La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions de police sur les automobiles et les cycles.

La législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération.

II. Cette adjonction sera soumise à la votation du peuple et à celle des cantons.

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

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une revision partielle de la constitution fédérale (législation sur la police des automobiles et des cycles et sur la navigation aérienne). (Du 22 mars 1910.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1910
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.03.1910
Date	
Data	
Seite	812-827
Page	
Pagina	
Ref. No	10 078 587

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.

Ad 11

Message supplémentaire

du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

une revision partielle de la constitution fédérale (lé-
gislation sur la police des automobiles et des cy-
cles et sur la navigation aérienne).

(Du 3 novembre 1916.)

Monsieur le président et messieurs,

L'insertion dans la constitution fédérale d'un article 37^{bis} donnant à la Confédération le droit de légiférer en matière de circulation des automobiles et des cycles et de navigation aérienne, pour autant qu'elle ne le possède pas déjà en vertu d'autres dispositions constitutionnelles, a fait l'objet d'un message du Conseil fédéral aux Chambres fédérales du 22 mars 1910 (*Revue féd.*, I, p. 812). Le projet se trouve actuellement encore dans la phase des délibérations parlementaires; les deux Chambres s'en sont occupées, sans que jusqu'ici un arrêté concordant soit intervenu. Le Conseil des Etats, à qui avait été attribuée la priorité dans cette affaire, décida en octobre 1911 de ne pas entrer en matière. En juin 1912, le Conseil national vota, après une longue discussion, l'entrée en matière et ses délibérations aboutirent à l'adoption d'un article révisé d'une autre teneur que celle proposée par le Conseil fédéral. Le Conseil des Etats maintint cependant, en mars 1913, sa décision de non entrée en matière et l'affaire est actuellement pendante devant la commission du Conseil national, qui nous a demandé un rapport complémentaire, et a décidé de suspendre la discussion de cet objet. Cette marche de l'affaire et les points

de droit soulevés au cours des délibérations nous ont engagés à exprimer de nouveau notre manière de voir en cette matière et, indépendamment du rapport à présenter à la commission du Conseil national, à soumettre aux Chambres un nouveau projet de révision, dont les motifs à l'appui sont exposés dans le présent message. Il est cependant nécessaire d'examiner tout d'abord les transformations qu'a subies le projet au cours des délibérations qui ont eu lieu jusqu'ici.

I.

Le 13 juin 1904, le Conseil fédéral a approuvé un concordat conclu entre 20 cantons et demi-cantons en vue d'une réglementation uniforme de la circulation des véhicules automobiles et des cycles (*Recueil off.*, tome XX, p. 67). A ce concordat avaient adhéré tous les cantons, excepté ceux des Grisons, d'Uri et de Thurgovie. Le 9 décembre 1908, M. Walther et d'autres membres du Conseil national ont déposé une motion ainsi conçue: «Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de réviser la constitution fédérale aux fins de créer une base légale fédérale pour la réglementation de tout ce qui touche à la circulation des automobiles.»

M. Walther motiva cette motion à la séance du Conseil national du 26 mars 1909 et, après que le chef du département de l'intérieur en eut déclaré l'acceptation au nom du Conseil fédéral, elle fut prise en considération sans autre débat.

De la même époque à peu près date un postulat invitant le Conseil fédéral à présenter le plus tôt possible un projet de loi sur la responsabilité civile des automobilistes; il fut adopté par le Conseil national le 23 juin 1909 et par le Conseil des Etats le 29 octobre même année. A partir de là, cette matière apparaît liée à celle de la révision constitutionnelle et c'est précisément la question de savoir s'il n'y a pas lieu d'édicter préalablement une loi réglant la responsabilité civile des automobilistes qui a notablement contribué à empêcher les Chambres de tomber d'accord au sujet de la révision de la constitution.

Déjà lors de la discussion de la nouvelle loi sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer on s'est demandé si les automobiles ne devaient pas aussi être soumis à cette loi. Le Conseil fédéral proposa l'intercalation d'un

article y relatif dans la loi, mais cet article fut éliminé par le Conseil des Etats. Le Conseil fédéral fut invité à présenter un projet de loi distinct concernant la responsabilité civile des automobilistes. Différentes raisons l'engagèrent à différer l'exécution de ce mandat, mais lorsqu'il fut renouvelé par le postulat des 23 juin et 29 octobre 1909, le département de justice et police élabora un projet de loi et le soumit, en février 1910, au Conseil fédéral avec le projet d'un message à l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral renvoya cependant, par arrêté du 22 mars 1910, le projet au département, dans l'idée qu'on devait d'abord compléter la constitution et ensuite régler la question de la responsabilité civile dans une loi générale sur la circulation des automobiles. En même temps, le Conseil fédéral adressa aux Chambres le message susmentionné du 22 mars 1910, dans lequel il leur proposait l'insertion dans la constitution d'un article 37^{bis} ainsi conçu :

« La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions de police sur les automobiles et les cycles.

La législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération. »

Encore avant que les Chambres fédérales eussent abordé la discussion du projet, elles durent s'occuper de la question de l'adhésion de la Suisse à la convention internationale de Paris du 11 octobre 1909 relative à la circulation des automobiles. Vu un message du Conseil fédéral du 24 mai 1910; l'Assemblée fédérale autorisa le Conseil fédéral, par arrêté du 9 décembre 1910, à adhérer à la convention, mais en réservant le droit des cantons d'interdire la circulation des automobiles et des motocycles, soit totalement, soit sur certaines routes de leur territoire. En vertu de cette autorisation et avec cette réserve, le Conseil fédéral déclara l'adhésion de la Suisse à la convention internationale pour produire effet à partir du 1^{er} mai 1911 (*Recueil off.*, tome XXVII, p. 51; v. la liste des Etats qui ont adhéré, tome XXXII, p. 20, de ce même Recueil).

Les 21 et 22 mars 1911 siégea une conférence intercantonale en vue de la revision du concordat de 1904 relatif à la circulation des automobiles et des cycles; elle établit un projet qui obtint l'approbation du Conseil fédéral le 7 avril 1914. Au nouveau concordat ont adhéré jusqu'ici 19 cantons (tous les cantons à l'exception des deux Unterwalden, de Glaris, de Zoug, de Soleure et des Grisons; v. *Feuille féd.* de 1916, II, p. 234; *Recueil off.*, tome XXX, p. 87; tome XXXII, p. 146).

En octobre 1911, le Conseil des Etats aborda la discussion du projet de revision constitutionnelle. La commission proposa l'entrée en matière, étant entendu que le postulat du 23 juin/29 octobre 1909 était maintenu. Le Conseil fédéral devait ainsi, sans tenir compte du sort du projet de revision constitutionnelle, soumettre le plus tôt possible un projet de loi sur la responsabilité civile des automobilistes, en se basant pour cela sur l'article 64, 2^e paragraphe, de la constitution fédérale. Il n'y eut pas de proposition de la minorité de la commission, mais un membre de celle-ci proposa la non entrée en matière, étant de même entendu que le postulat susmentionné serait maintenu. Le représentant du Conseil fédéral déclara adhérer à la proposition de la majorité de la commission.

Mais à cette proposition en fut opposée une autre, présentée par M. Calonder dans la teneur suivante: «Il n'est pas entré en matière actuellement sur le projet. Le Conseil fédéral est invité à soumettre le plus tôt possible un projet de loi concernant la responsabilité civile des automobilistes et à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'édicter des dispositions pénales visant la répression des abus qu'ils commettent.»

Au vote sur l'entrée en matière, il y eut égalité de voix et le président départagea en faveur de cette dernière proposition.

Le Conseil national discuta le projet dans la session de juin 1912. La minorité de la commission proposa d'adhérer à la décision du Conseil des Etats et la majorité recommanda l'adoption du projet, modifié par elle comme suit:

« Art. 37^{bis}.

La Confédération a le droit d'édicter, dans l'intérêt de la santé publique et de la circulation générale, et en tenant compte des conditions locales particulières, des prescriptions de police sur les automobiles et les cycles.

Les cantons ont le droit d'interdire la circulation des automobiles et des cycles sur les routes impropres à cette circulation ou qui ne sont pas des voies nécessaires de grand transit; ces interdictions ne sont toutefois pas applicables aux véhicules au service de la Confédération.

Art. 37^{ter}.

La législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération.»

Le débat sur l'entrée en matière donna lieu, au Conseil national comme déjà au Conseil des Etats, à un examen complet de toute la question. Le Conseil fédéral déclara accepter le texte proposé par la majorité de la commission. Finalement, l'entrée en matière fut votée, par 82 voix contre 47, conformément à la proposition de la majorité de la commission.

Dans la discussion des articles, cette proposition ne fut modifiée qu'au 2^e paragraphe de l'article 37^{bis}, qui fut adopté dans la teneur suivante (proposée par M. de Planta):

Les cantons ont le droit de restreindre et d'interdire... »

Le Conseil rejeta un amendement (de M. Vital) tendant à l'extension des compétences des cantons en ce sens qu'ils auraient le droit d'interdire tout simplement la circulation des automobiles et des cycles sur leurs routes, en n'exceptant de cette interdiction que les véhicules au service de la Confédération. Fut de même écarté un amendement (de M. Ody) tendant à l'adjonction d'un 3^e paragraphe portant que l'application de la loi est réservée exclusivement aux cantons, c'est-à-dire qu'ils seraient seuls juges des routes impropres à la circulation ou qui ne sont pas des voies nécessaires de grand transit.

Plusieurs membres du Conseil motivèrent leur proposition de non entrée en matière en se disant convaincus que le peuple repousserait le projet parce qu'il n'aurait pas la possibilité de se rendre compte de la manière dont la Confédération entendrait faire usage de ses nouveaux pouvoirs législatifs. C'est pour cette raison qu'un membre du Conseil (M. Scherrer-Füllemann) émit l'idée d'insérer dans l'article constitutionnel une disposition qui dirait que la loi d'exécution sera soumise au vote populaire de plein droit, sans par conséquent qu'on eût à attendre que le peuple use du referendum. Cette idée n'ayant été émise que comme un simple vœu, n'a pas fait l'objet d'un vote.

En mars 1913, le projet fut discuté en deuxième lecture au Conseil des Etats. Les propositions des membres de la commission (du 12 octobre 1912) présentèrent de nouveau de grandes divergences. La majorité proposa d'adhérer à la décision du Conseil national, modifiée comme suit:

« Art. 37^{bis}.

La Confédération a le droit d'édicter, pour la sauvegarde de la santé publique et la sécurité de la circulation générale,

des prescriptions de police sur les automobiles et les cycles. Il sera tenu compte dans ces prescriptions des conditions locales particulières.

Les cantons conservent le droit de restreindre ou d'interdire la circulation des automobiles et des cycles sur certaines routes qui ne sont pas des voies nécessaires de transit. Ces interdictions ou restrictions ne sont toutefois pas applicables aux véhicules au service de la Confédération.

Art. 37^{ter}.

La législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération.»

La minorité de la commission proposa de maintenir la décision du Conseil des Etats du 4 octobre 1911; subsidiairement, pour l'éventualité de l'entrée en matière, elle voulait donner au 2^e paragraphe de l'article 37^{bis} la teneur suivante:

«Les cantons conservent le droit de restreindre la circulation des automobiles et des cycles sur certaines routes, ou de l'interdire sur celles qui ne servent pas au transit général, sous réserve de l'utilisation de ces routes par des véhicules au service de la Confédération.»

Au cours des délibérations furent présentées deux motions d'ordre, lesquelles à la vérité ne furent pas adoptées, mais, de même que le vœu émis au sein du Conseil national, offrent de l'intérêt quant à la manière dont l'affaire pouvait être traitée en la forme. Une proposition de M. Usteri tendait à inviter le Conseil fédéral à présenter un rapport sur le point de savoir s'il ne serait pas recommandable de préparer, discuter et décréter, préalablement à la revision constitutionnelle, la loi fédérale nécessaire pour son exécution et, au cas où il y aurait une demande de referendum, de soumettre cette loi au vote du peuple en même temps que le projet de revision de la constitution. Si le Conseil fédéral approuvait ce mode de procéder, il devait présenter aux Chambres le projet de loi et les autres propositions qu'il jugerait nécessaires, en cas de referendum, pour l'organisation de la votation simultanée sur la constitution et sur la loi. M. Usteri exposait aussi, dans un projet annexé à sa proposition,*) comment il pensait que pourraient être complétées dans ce sens la loi

*) Voir ce projet dans le Bulletin sténographique du Conseil des Etats de 1913, p. 20.

fédérale de 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux et celle de 1892 concernant le mode de procéder pour les votations sur les demandes de revision de la constitution. En attendant, l'affaire resterait en suspens.

Cette proposition fut vivement combattue. Ses adversaires déclarèrent notamment qu'une innovation si importante et si grosse de conséquences, à supposer même qu'elle fût conciliable avec la constitution actuellement en vigueur, doit tout au moins faire l'objet d'une motion spéciale et ne saurait être traitée incidemment lors de la discussion d'une autre affaire. M. Calonder proposa le renvoi du projet au Conseil fédéral, avec invitation à celui-ci de soumettre à l'Assemblée fédérale, dans le but d'élucider la matière, un projet de loi embrassant l'ensemble des questions relatives à la circulation des automobiles. M. Usteri se rallia à cette motion d'ordre, mais elle fut cependant écartée par 18 voix contre 17.

La majorité de la commission formula, de son côté, au cours de la discussion, une nouvelle proposition conçue en ces termes:

« Entrer en matière, étant entendu que le postulat du 23 juin/29 octobre 1909 par lequel le Conseil fédéral a été invité à présenter le plus promptement possible un projet de loi sur la responsabilité des automobilistes est maintenu, et de plus, que le Conseil fédéral présentera en même temps le projet d'une loi spéciale concernant la répression des délits des automobilistes. »

Au vote final, le Conseil se prononça cependant, par 19 voix contre 17, pour la proposition de la minorité de la commission, c'est-à-dire pour le maintien de la décision de non entrée en matière du 4 octobre 1911.

Actuellement, l'affaire est pendante devant le Conseil national. La commission de ce Conseil, qui s'est réunie les 3 et 4 novembre 1913, a décidé d'ajourner la suite de ses travaux et de charger le département de l'intérieur, soit le Conseil fédéral,

- a) de lui présenter un rapport sur la question de savoir s'il serait possible, au moyen de charges fiscales imposées aux automobilistes, de fournir aux cantons des ressources suffisantes pour l'adaptation des routes à la circulation des automobiles;
- b) subsidiairement, dans le cas où le Conseil fédéral le trouverait à propos, de soumettre à la commission, à titre de renseignements, un avant-projet pour une loi fédérale sur la circulation des automobiles.

II.

Le département de l'intérieur a donné suite à la première de ces invitations en présentant, le 25 mai 1915, un rapport très complet sur les « charges fiscales à imposer aux automobilistes au profit de l'amélioration des routes », lequel a été imprimé comme manuscrit pour la commission du Conseil national. Pour l'étude de cette question, le département a procédé comme suit:

Il se fit d'abord renseigner par l'inspecteur fédéral des travaux publics sur les moyens les moins coûteux et les plus efficaces à employer pour combattre la rapide usure des routes par les automobiles et le développement de poussière qui en résulte. L'inspecteur fédéral des travaux publics fournit ces renseignements dans un rapport daté du 17/28 avril 1914. Le département élabora ensuite un premier exposé des charges fiscales qui pourraient être imposées aux automobilistes et de l'emploi du produit de ces taxes pour l'amélioration des routes. Il communiqua cet exposé au département suisse de justice et police, au département militaire suisse, au département suisse des finances et au bureau fédéral de statistique, en les priant de l'examiner, chacun à son point de vue, et d'en compléter les données d'après les renseignements dont ils disposaient. Ces dicastères donnèrent suite à cette invitation, à l'exception du département des finances, qui, surchargé d'occupations, s'est trouvé dans l'impossibilité d'aborder l'étude de la question dans le délai voulu. Pour ne pas retarder plus longtemps l'accomplissement de son mandat, le département de l'intérieur remania son exposé au moyen des données qui lui furent fournies et le termina en 1915, en se réservant de le compléter encore lorsqu'il serait en possession du rapport du département des finances.

Nous résumons brièvement ci-après les conclusions auxquelles est arrivé le département de l'intérieur.

1° Il soumet d'abord à un examen la nature des charges fiscales à imposer aux automobilistes et envisage à cet égard les solutions suivantes:

a. Taxe fédérale sur les automobiles dont les propriétaires sont domiciliés dans le pays. Elle produirait une recette nette d'environ 450.000 francs, au lieu de la somme de 380.000 francs qui est le montant total des taxes actuellement perçues par les cantons. Superposée à ces dernières, la taxe fédérale agirait d'une façon presque prohibitive et serait donc nui-

sible. Si on voulait, au contraire, la substituer aux taxes cantonales, on se heurterait à la résistance de tous les cantons qui, quel que soit le mode de répartition, n'obtiendraient plus autant qu'aujourd'hui.

b. Une taxe sur les automobiles étrangers rapporterait environ 80.000 à 85.000 francs. Elle favoriserait les efforts qu'on fait ailleurs pour détourner de la Suisse le flot des touristes et occasionnerait peut-être ainsi, indirectement, une perte de beaucoup supérieure au produit de la taxe. C'est surtout dans les villes frontières qu'une mesure de ce genre rencontrerait une vive opposition. Le département la déconseille formellement.

c. Taxe sur les carburants (benzine, benzol, alcool, pétrole, etc.). Son produit net est évalué à 672.000 francs et aurait donc une certaine importance. Elle présenterait un grand avantage en ce sens qu'elle frapperait les automobiles étrangères comme ceux du pays et n'aurait pas le caractère d'une mesure vexatoire. Elle fournit cependant aussi matière à des objections. Cette taxe serait une lourde charge pour l'automobilisme. Toutefois, l'expérience nous apprend que les impôts indirects, les taxes de consommation, sont plus facilement supportés que les impôts directs. De plus, une taxe sur les carburants serait plus juste qu'une taxe directe sur le véhicule, puisqu'elle serait proportionnée à l'usage fait du véhicule et par conséquent à l'usure des routes. Il ne faudrait absolument pas que la taxe frappât aussi les industries qui emploient des moteurs; il y aurait donc lieu d'instituer un contrôle sur l'emploi des carburants et de distinguer entre ceux qui sont destinés à la circulation automobile et ceux qui servent à des usages industriels. C'est là que gît la principale difficulté. Si l'exercice de contrôle devait entraîner des frais trop élevés, ce que nous dira le rapport du département des finances, l'idée de cette taxe sur les carburants, qui est d'ailleurs préférable à celle d'une taxe sur les automobiles indigènes, devrait être entièrement abandonnée. Pour les automobiles à traction électrique, il faudrait remplacer la taxe sur les carburants par une taxe fixe, proportionnelle à la force du moteur.

d. Une taxe sur les bandages pneumatiques rapporterait actuellement environ 400.000 francs. La recette serait donc plus faible que celle provenant de la taxe sur les carburants, ce qui engage le département de l'intérieur à ne pas recommander l'application de ce système.

2° La perception d'une taxe sur les voitures de propriétaires domiciliés dans le pays serait simple et facile; elle se ferait par les cantons, sous la surveillance de la Confédération. L'application d'une taxe sur les carburants présenterait plus de difficultés. A cet égard, on peut envisager, par exemple, les modes de perception suivants:

- a. Perception par la douane d'un droit d'entrée augmenté, avec remboursement subséquent des droits perçus sur les carburants employés à des usages autres que la propulsion des automobiles et motocycles.
- b. Application d'un timbre ou d'une banderolle sur les bidons d'essence, avec obligation de n'utiliser pour le service des automobiles que de l'essence renfermée en bidons timbrés, et contrôle de police sur l'observation de cette prescription.
- c. Monopole de la Confédération.

Le département de l'intérieur ne se prononce en faveur d'aucune de ces solutions de la question.

3° Dans un autre chapitre de son rapport, le département de l'intérieur examine comment le produit de la taxe, perçue sous une forme quelconque, devrait être réparti entre les cantons en vue de l'amélioration des routes utilisées par les automobiles. Il fait remarquer qu'au lieu d'une simple répartition du produit de la taxe entre les cantons on pourrait le leur remettre sous forme de subventions, ce qui assurerait à la Confédération une situation plus libre et plus indépendante; ces subventions pourraient être inégales et proportionnées à l'importance des travaux d'amélioration et d'entretien des routes. Le département estime que la commission du Conseil national n'a demandé que l'examen du système de la répartition, mais il recommande, vu aussi un rapport du département de justice et police, de signaler à cette commission les avantages que présente le système des subventions.

De l'avis du département de l'intérieur, on devrait adopter pour base de la répartition la longueur des routes qui sont ouvertes à la circulation des automobiles et doivent, pour cette raison, être améliorées et spécialement entretenues. Il a déjà été fait des propositions pour la désignation d'un certain nombre de routes importantes de la Suisse, formant un réseau d'une longueur totale d'environ 2100 kilomètres qui pourraient être adaptés à la circulation des automobiles; on ne peut songer à la construction d'un réseau de

routes réservées pour cette circulation, car les frais seraient hors de proportion avec les ressources dont on disposerait. Ce mode de répartition serait, il est vrai, avantageux pour les grands cantons, avec un réseau de routes très étendu, au détriment des petits (notamment des cantons urbains qui ont beaucoup d'automobilistes), mais il supprimerait, d'autre part, une inégalité de fait et profiterait aux cantons qui ont le plus à souffrir des inconvénients de l'automobilisme.

4^o Dans l'exposé du département de l'intérieur est aussi traitée la question de la revision constitutionnelle. Cette revision est également nécessaire pour la solution de la partie fiscale du problème. Aucune disposition de la constitution actuelle ne saurait être invoquée par la Confédération pour s'arroger le pouvoir de légiférer en matière de perception d'une taxe sur les automobiles non plus que sur les carburants. Il n'y a qu'un simple droit d'entrée augmenté sur les carburants qu'elle puisse prélever sans autre en se basant sur l'article 28 de la constitution et sous réserve des traités de commerce. Toutefois, même si le prélèvement de ce droit d'entrée était choisi comme forme de la perception de la taxe, il faudrait que le principe de sa répartition fût en tout cas fixé par une disposition constitutionnelle.

Le département de l'intérieur pense que cette disposition pourrait être jointe à l'article 37^{bis} du projet, tel qu'il a été proposé en deuxième lecture par la majorité de la commission du Conseil des Etats; il recommanderait donc l'adjonction à cet article d'un 3^e paragraphe, qui pourrait être ainsi conçu :

« La Confédération peut prélever sur les automobiles ou sur les matières nécessaires à leur fonctionnement des droits dont le produit net sera réparti entre les cantons, proportionnellement à la longueur du réseau des routes spécialement adaptées à la circulation des automobiles. Les cantons devront affecter intégralement cette recette à l'amélioration de ces routes. »

Cette proposition fut l'objet de différentes observations du département de justice, qui engagèrent le département de l'intérieur à présenter encore un texte modifié, lequel est basé sur l'adoption du système des subventions et prévoit la faculté de percevoir une taxe cumulative sur les automobiles et sur les carburants. Le nouveau paragraphe aurait la teneur suivante :

« La Confédération peut prélever des droits sur les automobiles et sur les matières nécessaires à leur fonctionnement. Le produit de ces droits sera affecté, par voie de subventions aux cantons, à l'amélioration et à l'entretien des routes adaptées à la circulation des automobiles. La Confédération désigne ces routes et fixe les conditions auxquelles les subventions seront accordées. »

5° Le département de l'intérieur en arrive dans son rapport aux conclusions suivantes, qu'il désigne toutefois expressément comme provisoires:

- a. En fait de charges fiscales à imposer aux automobilistes, il y a lieu d'envisager de préférence une taxe sur les carburants, et seulement en seconde ligne une taxe directe sur les automobiles. Une taxe proportionnelle à la force du véhicule remplacerait la taxe sur les carburants pour les automobiles n'utilisant pas de carburants.
- b. On doit renoncer à percevoir une taxe sur la circulation des automobiles étrangers, ainsi qu'une taxe sur les bandages pneumatiques.
- c. Pour l'introduction des taxes prévues, une revision de la constitution est nécessaire; elle pourrait se faire selon l'une des formules proposées.

III.

Dans sa séance de novembre 1913, la commission du Conseil national a aussi invité le Conseil fédéral à lui soumettre, s'il le jugeait à propos, à titre de renseignements, un avant-projet de loi fédérale sur la circulation des automobiles. Cette commission a ainsi repris une idée qui avait été émise au Conseil des Etats, lors de la discussion en seconde lecture du projet de revision constitutionnelle, en vue de mieux éclaircir toute la question, mais n'avait cependant pas été prise en considération.

Le Conseil fédéral ne croit pas pouvoir, en l'état actuel de l'affaire, se rendre à ce désir, et cela pour les raisons suivantes:

Une loi fédérale concernant l'automobilisme dans son ensemble devrait régler la matière en fixant différents points de droit et se diviser, par conséquent, en différentes parties plus ou moins indépendantes les unes des autres. L'économie du projet de loi pourrait peut-être se présenter comme suit:

I. Police de la circulation: définition des véhicules visés par la loi, conditions de leur mise en service (exigences matérielles), conditions de l'obtention du permis de conduire (conditions à remplir par les conducteurs), droit des cantons de restreindre la circulation des automobiles, règles de circulation (vitesse, croisement et dépassement des véhicules, accidents, etc.).

II. Responsabilité: responsabilité civile en cas de mort ou de blessures causées par des automobiles, éventuellement aussi responsabilité en cas de dommages matériels.

III. Dispositions concernant les charges fiscales: objet et fixation de la taxe, perception de celle-ci, principe du versement du produit aux cantons (répartition ou subventions), emploi du produit en vue de l'amélioration des routes, subsidiairement en vue de leur adaptation à la circulation des automobiles et de leur entretien (ces dispositions relatives à la construction et à l'entretien des routes pourraient peut-être faire l'objet d'un chapitre distinct).

IV. Dispositions pénales: énumération de faits constituant des infractions aux prescriptions de police, pénalités, application de règles générales de droit pénal, for et procédure.

V. Dispositions finales: exécution et application de la loi, réserve en faveur d'ordonnances de la Confédération et des cantons, entrée en vigueur.

La base constitutionnelle de ces catégories de dispositions est différente. Pour les règles de droit civil applicables à la responsabilité, elle est déjà donnée par l'article 64 de la constitution et, pour celles de droit pénal, par son article 64^{bis}; en revanche, elle reste à établir pour les prescriptions de police et fiscales. Il est évident que ces parties de loi devront être en entière concordance avec la teneur définitive de l'article 37^{bis} de la constitution fédérale. C'est tout particulièrement le cas pour les dispositions concernant le droit qu'auront les cantons de restreindre la circulation des automobiles sur leurs routes et aussi pour tout le chapitre qui traite des charges fiscales à imposer aux automobilistes et de l'emploi du produit de ces taxes. Quant à établir des dispositions d'exécution dans tous les détails avant que le principe constitutionnel soit fixé, c'est chose difficile ou impossible et peut-être bien aussi sans but. On pourrait plutôt penser à élaborer les dispositions concernant les matières de police de la circulation, de droit civil et de droit

pénal, toutes dispositions qui ne dépendent que fort peu de la teneur de l'article constitutionnel nouveau.

Toutefois, dans ce cas même, on peut faire certaines objections à un pareil mode de procéder. Un avant-projet de loi aurait pour but de montrer aux Chambres comment le Conseil fédéral se représente la législation sur les automobiles, c'est-à-dire qu'il s'agirait de mettre un peu en lumière le mode d'application des principes constitutionnels en question. On espère notamment dans les Chambres que se serait là le moyen d'écartier ou d'affaiblir l'opposition que le peuple et les cantons pourraient faire à un article constitutionnel qui, en attribuant des compétences nouvelles à la Confédération dans l'important domaine de la police de la circulation et des routes, modifierait profondément l'ordre de choses actuel, sans que l'on pût dès aujourd'hui se rendre exactement compte de sa portée. Ce manque de clarté a été signalé à réitérées fois au cours de la discussion dans les Chambres fédérales et bien des voix se sont élevées pour prédire, pour cette raison, un échec certain au nouvel article constitutionnel lorsqu'il serait soumis au vote du peuple.

Mais cette argumentation montre précisément combien il est dangereux de vouloir, au moyen de l'élaboration préalable d'un projet de loi, exercer de l'influence sur la discussion de l'article constitutionnel et faciliter ainsi son adoption. On ne saurait garantir que la loi définitive concordera avec le projet provisoire et que ce dernier ne subira pas au contraire d'importantes modifications. Si cela arrive, les conditions auxquelles était liée l'adoption de l'article constitutionnel peuvent disparaître, et il se peut notamment aussi que certaines régions ou des groupements d'intéressés soient déçus dans les espérances que leur avait fait concevoir le projet de loi sur la révision de la constitution. En présentant, avant l'adoption de l'article constitutionnel, un projet de loi visant l'exécution de cet article, on ne ferait donc pas de bonne politique législative.

Le Conseil fédéral voudrait en tout cas éviter d'exercer, au moyen de ce procédé, une influence quelconque sur la discussion de l'article constitutionnel. Il ne trouve pas utile de soumettre aux Chambres en ce moment un projet de loi fédérale concernant la circulation des automobiles. Il croit au contraire que la révision de la constitution doit précéder l'élaboration de la loi, vu que, selon lui, la solution simultanée et uniforme de toutes les questions dérivant de la re-

vision de la constitution présente d'incontestables avantages quant à la forme et quant au fond.

IV.

On peut aujourd'hui se dispenser d'exposer de nouveau l'utilité et l'opportunité d'une réglementation fédérale de la circulation automobile. Nous ferons cependant mention d'une requête que le Vorort de la Fédération des sociétés suisses de développement a adressée, le 12 février écoulé, au département de justice et police et dans laquelle il émet le vœu très pressant que l'affaire soit acheminée à une prompte solution dans le sens indiqué. Cette Fédération argumente comme suit: La question des automobiles est devenue chez nous une importante question de circulation. Nos idées arriérées sous ce rapport et l'animosité que nos populations manifestent assez souvent envers le nouveau moyen de transport sont en complet désaccord avec la faveur traditionnelle dont jouit la circulation dans notre pays et ont des conséquences déplorables au point de vue économique. Il faut ne rien négliger pour relever après la guerre notre industrie hôtelière et notre industrie des étrangers si gravement atteintes aujourd'hui; à ce relèvement contribuera dans une notable mesure une réglementation satisfaisante de la circulation automobile. Elle ne peut toutefois s'effectuer que sur la base du droit fédéral; il n'y a que la législation fédérale qui puisse supprimer les entraves mises à la circulation. Finalement, la requête fait ressortir l'importance de l'automobilisme pour la défense nationale et pour l'industrie suisse de l'automobile.

V.

Comme, d'une part, la discussion parlementaire du projet de revision n'a pas jusqu'ici donné de résultat positif et que, d'autre part, la présentation d'un projet de loi n'est en ce moment pas opportune, le Conseil fédéral juge à propos de soumettre à l'Assemblée fédérale une proposition nouvelle dans le but de faire avancer l'affaire et de l'acheminer, si possible, vers sa solution. La proposition nouvelle est basée sur les délibérations qui ont eu lieu jusqu'ici, pour autant qu'elles ont éclairci la question, et s'inspire notamment aussi des idées émises dans le rapport du 25 mai 1915, élaboré par le département de l'intérieur à la demande de la commission du Conseil national et avec la coopération d'autres départements.

Au lieu de l'article 37^{bis} de la Constitution fédérale, nous proposons l'intercalation, comme articles 37^{bis} et 37^{ter}, de deux dispositions nouvelles. L'article 37^{bis}, qui a trois paragraphes, traite de la circulation des automobiles et des cycles et l'article 37^{ter} de la navigation aérienne. Ce dernier est identique avec le 2^e paragraphe du précédent article 37^{bis} et nous n'avons pas à nous en occuper autrement ici; l'objet de notre exposé est uniquement l'article 37^{bis}, la disposition constitutionnelle qui permettra à la Confédération de légiférer en matière de circulation des automobiles et des cycles.

Par automobiles nous entendons les voitures automobiles proprement dites (à quatre roues), tandis que les motocycles comptent parmi les cycles. C'est pour cette raison que les motocycles sont nommés dans le dernier paragraphe de l'article, qui ne concerne pas les vélocipèdes ordinaires.

1^o. Lors de la discussion en première lecture au Conseil des Etats, plusieurs orateurs se sont prononcés contre l'application du nouvel article constitutionnel à la circulation des cycles, parce que le besoin ne s'en fait pas sentir et parce que, la réglementation de cette circulation n'ayant qu'une importance locale en comparaison de celle de la circulation des automobiles, elle peut fort bien être laissée aux cantons. Cette manière de voir n'a cependant pas prévalu; dans l'arrêt du Conseil national aussi bien que dans la proposition de la commission du Conseil des Etats du 12 octobre 1912 les cycles sont assimilés aux automobiles, conformément à notre projet de 1910. Encore aujourd'hui, nous trouvons juste d'étendre les compétences législatives de la Confédération à la matière de la circulation des cycles. Il est bien vrai que cette circulation n'a, somme toute, qu'une importance locale. Mais les concordats cantonaux de 1904 et 1914 sont cependant la preuve de l'existence d'un besoin de réglementation de la circulation des cycles au moyen de prescriptions de police de teneur uniforme. Une autre question est celle de savoir si ces dispositions doivent trouver place dans la loi qui règle la circulation des automobiles. Toutes les prescriptions établies pour les automobiles ne s'appliqueront pas sans autre à la circulation des cycles et une responsabilité civile spéciale de même que les charges fiscales n'entrent d'ailleurs pas en considération. La réunion des deux matières dans une loi se comprendrait cependant aussi. On verra plus tard ce qui convient le mieux.

2° Dans notre projet de 1910 nous avons énoncé le pouvoir de légiférer simplement comme suit: «La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions de police sur les automobiles et les cycles.» Cette formule eût eu l'avantage, grâce à sa teneur générale, de viser d'elle-même tous les buts que l'on veut atteindre au moyen de prescriptions de police sur les automobiles et les cycles. Les délibérations parlementaires eurent cependant pour résultat, outre l'adjonction d'un deuxième paragraphe qui donne positivement aux cantons le droit de restreindre la circulation des automobiles et des cycles, une modification du paragraphe premier consistant à y insérer des directions pour l'exécution du principe constitutionnel. Suivant la dernière teneur — celle de la proposition de la commission du Conseil des Etats — le pouvoir de légiférer est conféré à la Confédération «en vue de la sauvegarde de la santé publique et de la sécurité de la circulation générale», et on lui impose formellement l'obligation de tenir compte des conditions locales particulières.

Nous préférons cependant maintenir la disposition établie dans notre projet de 1910. Dans les Chambres on a fait remarquer que les populations de bien des régions craignent que la législation nouvelle ne serve qu'à fortifier la domination des automobilistes sur les routes au détriment du public. On voudrait dissiper ces appréhensions en intercalant dans l'article constitutionnel des directions pour le législateur. On ne gagnerait cependant pas grand'chose avec de pareilles réserves. La loi à édicter vise sans cela, en tout premier lieu, la protection du public et de la circulation générale contre les inconvénients et les dangers de l'automobilisme; il est donc inutile d'en faire mention dans la constitution. La définition du but de la loi, notamment les mots «en vue de la protection de la santé publique», ne nous paraît pas très heureuse. Elle convient mieux pour les automobiles de luxe que pour les camions, dont le nombre va toujours en augmentant, car ces voitures-ci ne marchent pas si vite et soulèvent beaucoup moins de poussière. Elle est aussi trop étroite, vu que la loi devra également prendre en considération les intérêts légitimes des automobilistes. De même, nous estimons tout au moins superflue l'adjonction des mots «et en tenant compte des conditions locales particulières». Cette adjonction éveille l'idée que le législateur serait astreint à établir des prescriptions particulières pour certaines régions ou localités à désigner. Or ce n'est pas de cela qu'il s'agit. On a simplement voulu dire d'une manière générale qu'en édictant

des prescriptions de police le législateur doit tenir compte de la diversité des routes et des conditions de la circulation sur celles-ci (notamment, par exemple, dans les contrées montagneuses). Mais cela va de soi; une loi qui négligerait cette considération ne serait pas possible dans notre pays. On peut donc très bien, pour ne pas surcharger inutilement la teneur de l'article, renoncer à cette adjonction.

Nous proposons au surplus non seulement de prévoir dans l'alinéa 1^{er} des mesures « de police », mais d'attribuer à la Confédération le droit d'édicter d'une façon générale des prescriptions concernant les automobiles et les cycles. Peut-être la future législation sur les automobiles sera-t-elle appelée à régler des questions qui ne seront pas du domaine de la police ou qui rentreront simultanément aussi dans un autre domaine ou, enfin, dont il sera douteux qu'elles puissent être régies par des prescriptions de police. Nous avons plus spécialement en vue la question de savoir s'il y a lieu de prescrire en matière d'automobiles et de cycles l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en cas d'accidents, ainsi que l'a fait l'article II du concordat de 1914. Cette question a une grande importance. Or si la prescription y relative ne peut être rangée sans autre dans le domaine de la police, on ne saurait d'autre part prétendre qu'elle est de nature purement civile et qu'elle peut être édictée sur la base de l'article 64 de la constitution fédérale. Il faut éviter qu'un texte trop étroit de l'article constitutionnel vienne se mettre en travers du but assigné à la future législation fédérale ou que la compétence de la Confédération puisse être mise en doute après coup dans des questions importantes. Ce danger sera écarté par l'abandon du terme « de police ».

C'est avec raison que le Conseil national a écarté une proposition tendante à intercaler dans le paragraphe premier les mots: « par voie législative ». Les prescriptions essentielles concernant les automobiles et les cycles trouveront place, il est vrai, dans la ou les lois fédérales qui seront édictées. Mais il faut donner à la Confédération — comme aussi aux cantons — la faculté de régler certains points de détail par voie d'ordonnance. Ceci est dans la nature des choses et vise notamment des situations soumises à d'assez prompts changements. La législation à venir ne pourra pas traiter la matière d'une façon limitative et devra, sous certains rapports, prévoir des ordonnances de la Confédération et des cantons.

3° Le 2^e paragraphe de l'article 37^{bis}, tel qu'il est issu des délibérations, apporte une restriction aux compétences législatives à conférer à la Confédération. Il donne aux cantons le droit de restreindre dans une certaine mesure ou même d'interdire sur certaines de leurs routes la circulation des automobiles et des cycles. Le Conseil fédéral ne méconnaît pas la nécessité de faire cette concession aux cantons jaloux de leur autonomie, mais quant à savoir si cela est bien dans l'intérêt général, c'est une autre question. Nous rappelons que déjà l'adhésion de la Suisse à la convention internationale de 1909 relative à la circulation des automobiles n'a pu être déclarée qu'avec la même réserve en faveur des cantons.

La rédaction du 2^e paragraphe a, dans les délibérations parlementaires, rencontré de très grandes difficultés. La tendance qu'ont les cantons à sauvegarder le plus possible leurs droits de souveraineté sur les routes est en opposition avec l'intérêt qu'a la circulation à une réglementation uniforme de la circulation des automobiles pour tout le pays et à la suppression de diverses barrières élevées en application du droit cantonal. Une solution acceptable est véritablement difficile à trouver, mais elle est d'une haute importance pour le succès de la future législation fédérale. Les questions à résoudre sont notamment celles-ci: Les cantons doivent-ils avoir la faculté de tenir les automobiles complètement à l'écart de leur territoire, comme c'est aujourd'hui le cas dans les Grisons? Dans la négative, peuvent-ils restreindre ou interdire la circulation de ces véhicules sur certaines de leurs routes? Quelles sont ces routes, et qui dira si telle ou telle route rentre dans cette catégorie?

Jusqu'ici les Chambres ont été d'accord au moins sur un point: l'utilisation des routes par des véhicules au service de la Confédération demeure toujours réservée; elle ne saurait être restreinte par les cantons. Ce principe doit être envisagé comme acquis. On ne peut admettre, en effet, que même la Confédération, lorsqu'elle emploie des voitures automobiles dans son administration, soit soumise pour l'utilisation des routes à la souveraineté des cantons. Sous ce rapport, il faut donc que la restriction apportée aux compétences législatives en faveur des cantons subisse elle-même une restriction en faveur de la Confédération. Cette réserve

a son importance pratique avant tout pour la circulation postale et pour le militaire. Il va de soi que la Confédération n'utilisera non plus pour ses services que les routes sur lesquelles peuvent circuler des automobiles.

Abstraction faite de cette clause toujours réservée en faveur de la Confédération, les opinions diffèrent quant à la mesure dans laquelle doit être laissé aux cantons le droit de décider de l'utilisation de leurs routes.

Au Conseil national, il a été proposé que les cantons soient autorisés à «interdire complètement ou en partie la circulation des automobiles et des cycles sur leurs routes.» Un article constitutionnel ainsi libellé aurait permis à tout canton de fermer complètement son territoire à la circulation générale des automobiles et des cycles. Il pourrait alors arriver, suivant la situation et l'étendue du canton, que la circulation directe se trouvât entièrement interceptée dans certaines directions. Une pareille conséquence est inacceptable; elle mettrait en question le but de la législation fédérale et la revision de la constitution n'aurait plus aucune signification. La possibilité d'une circulation de transit pour toute la Suisse doit être assurée tout au moins sur les routes principales, si l'on veut réaliser un progrès et ne pas simplement s'en tenir au concordat. C'est donc à bon droit que la proposition susmentionnée a été écartée.

Une interdiction absolue de la circulation des automobiles n'existe aujourd'hui que dans les Grisons. Il s'est cependant produit dans ce canton, ces derniers temps, un mouvement populaire en vue de l'abolition de l'interdiction complète et de l'admission des automobiles dans une mesure restreinte. En automne de 1915, le Grand Conseil grison a adopté une motion invitant le gouvernement à examiner s'il n'y a pas lieu de régler par une loi la question de la circulation des automobiles, en tenant compte des conditions topographiques particulières et des intérêts économiques du canton. Les journaux ont aussi rapporté qu'il y a eu, cette année-ci, dans différentes contrées des Grisons, notamment dans l'Engadine, des assemblées publiques dans lesquelles la question a été discutée. Il paraît qu'au sein des populations les opinions sont très partagées et que les promoteurs du mouvement ont à lutter contre l'opposition de nombreux partisans du régime actuel. On ne saurait encore prévoir quel développement prendra l'affaire. Il résulte cependant de ce qui vient d'être dit qu'on ne froiserait pas un sentiment général et unanime des populations du

canton des Grisons en obligeant ce canton, au moyen de la législation fédérale, à ouvrir tout au moins certaines de ses routes principales à la circulation des automobiles.

La souveraineté des cantons doit donc, en ce qui concerne la circulation des automobiles et des cycles, subir au moins pour certaines routes des restrictions en faveur de la Confédération, afin que la future législation fédérale soit à même d'atteindre son but. Pour la définition de ces routes, l'Assemblée fédérale s'est arrêtée à la formule: «routes qui sont des voies nécessaires de grand transit». L'arrêté du Conseil national et les propositions soumises en octobre 1912 par la commission du Conseil des Etats sont en concordance quant à l'exclusion de l'interdiction complète de la circulation des automobiles et des cycles sur les routes ainsi désignées. Il existe cependant une notable différence entre la proposition de la majorité de la commission et la proposition subsidiaire de la minorité de la commission. Tandis que la majorité veut exclure de la réserve les routes de cette catégorie et par conséquent les soustraire aussi à des dispositions même simplement restrictives, la proposition de la minorité donnerait une plus grande extension à l'autonomie cantonale, c'est-à-dire que les cantons pourraient restreindre la circulation sur certaines routes non spécialement désignées et donc aussi sur celles qui sont des voies de grand transit; l'interdiction complète est la seule mesure qui ne pourrait pas être décrétée en ce qui concerne ces routes-ci.

Indépendamment de cette question de l'extension matérielle de l'autonomie cantonale, il s'en présente encore une autre: celle de savoir qui désignerait les routes à envisager comme voies nécessaires de grand transit.

4° Nous voulons chercher à résoudre la difficulté en nous plaçant à un point de vue un peu différent et simultanément avec la question encore à élucider des charges fiscales à imposer aux automobilistes. Nous proposons d'éliminer la formule «voies nécessaires de grand transit» et de simplement soustraire à la souveraineté cantonale des «routes à désigner par la Confédération».

Il résulte déjà de ce qui vient d'être dit qu'il faut réserver à la Confédération la faculté de décider sur quelles routes la circulation des automobiles et des cycles peut être restreinte ou interdite, si l'on ne veut pas que le but de la transmission des pouvoirs législatifs à la Confédération soit

plus ou moins illusoire. Ceci doit faire règle dans une certaine mesure même pour les cas où la souveraineté cantonale serait matériellement restreinte dans l'article constitutionnel au moyen d'une définition du genre de celle qui a été formulée dans les Chambres fédérales. Car si chaque canton pouvait lui-même désigner celles de ses routes qui rentrent dans la définition donnée par la Confédération, on n'aurait aucune garantie pour une application uniforme de la disposition constitutionnelle et la Confédération serait privée de tout moyen d'empêcher qu'un canton n'interprêtât la constitution d'une manière conforme à ses intérêts spéciaux ou à une manière de voir trop étroite, pour pouvoir fermer des routes importantes à la circulation des automobiles.

Mais le Conseil fédéral estime aussi que la définition proposée pour les routes au sujet desquelles doit être limitée la souveraineté des cantons n'atteint pas son but et est notamment trop étroite. Il ne serait pas toujours facile de dire si une route sert à la circulation de grand transit ou n'a qu'une importance locale. Indépendamment de cette difficulté, la formule vise trop les besoins des voyageurs qui utilisent l'automobile pour leur plaisir. Elle tend à assurer la circulation d'une partie du pays avec une autre et la circulation de transit avec l'étranger. C'est bien là sans doute un des buts essentiels de la future législation concernant l'automobilisme. Mais dans la circulation locale aussi, l'automobile et le motocycle sont toujours plus fréquemment employés et certaines espèces d'automobiles, notamment les auto-camions et d'autres véhicules à destination industrielle, utilisent plus de routes secondaires que de routes principales. Ce sont là des faits dont la définition susmentionnée tient trop peu compte. Il serait d'ailleurs très malaisé de trouver une formule satisfaisante.

C'est là une raison qui, à notre avis, doit d'autant plus engager à laisser la Confédération procéder elle-même à la distinction à faire entre les routes. Il appartiendra alors à la loi fédérale de désigner l'autorité qui aura cette attribution, que ce soit le Conseil fédéral ou une autre autorité. Quelle qu'elle soit d'ailleurs, cette autorité respectera la tendance de la législation en s'efforçant d'avoir toujours en vue la protection du public et de la circulation générale sur les routes. Il va de soi également que l'autorité fédérale ne prendra ses décisions qu'après avoir consulté les gouvernements cantonaux et s'être autant que possible mise d'ac-

cord avec eux. Les cantons devraient donc pouvoir accepter cette solution, d'autant plus qu'en application du nouveau paragraphe 3 de l'article constitutionnel ils obtiendraient de la Confédération, pour l'amélioration et l'entretien des routes les plus utilisées par les automobiles, des subventions dont la fixation doit aussi lui être réservée.

Nous proposons dès lors, au 2^e paragraphe de l'article 37^{bis}, de garantir, en principe, aux cantons le droit de restreindre ou d'interdire sur leur territoire la circulation des automobiles et des cycles, mais en exceptant certaines routes déterminées à désigner par la Confédération. En outre, il faut réserver l'utilisation par les véhicules au service de la Confédération de toutes les routes sur lesquelles ils peuvent circuler.

L'article 37, paragraphe premier, de la constitution fédérale a déjà attribué à la Confédération la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse. Cette disposition ne suffit pas pour former la base des compétences dont il est ici question; le simple droit de haute surveillance ne saurait être entendu dans un sens si extensif, abstraction faite de ce que les routes à la conservation desquelles la Confédération a intérêt ne sont pas identiques avec celles qui doivent être laissées à la disposition des automobilistes et des cyclistes. Il faut donc dire expressément à l'article 37^{bis} qu'il appartient à la Confédération de désigner les susdites routes.

Avec la solution proposée, la divergence entre les opinions émises dans la commission du Conseil des Etats et dont il est question plus haut (sous n^o 3) disparaît d'elle-même. La question de savoir sur quelles routes les cantons peuvent complètement interdire la circulation des automobiles et des cycles et sur quelles routes ils ne peuvent que la restreindre se présente sous un autre aspect. La souveraineté des cantons sur leurs routes reste la règle; ce n'est qu'exceptionnellement, en ce qui concerne les routes importantes pour la circulation des automobiles, que le pouvoir souverain est transmis à la Confédération, chargée alors de permettre la circulation des automobiles et des cycles. Elle peut exercer sa souveraineté dans une mesure différente selon les circonstances, c'est-à-dire qu'elle peut demander que cette circulation soit complètement libre sur certaines routes où autorisée avec quelques restrictions sur d'autres. Les cantons se verront ainsi privés, cas échéant, d'une partie de leurs

prérogatives; ils pourront soumettre la circulation des automobiles et des cycles à des restrictions dans le second cas, mais non dans le premier. C'est dans ce sens que nous entendons la réserve faite en faveur de la Confédération, car cette réserve ne doit pas signifier que les cantons seraient complètement dépouillés de leur droit par rapport à toutes les routes désignées par la Confédération. Cette faculté de distinguer a son mérite; elle met la Confédération à même de tenir compte dans une assez large mesure des vœux des cantons et des conditions particulières des diverses contrées et de faire la part, aussi équitablement que possible, des intérêts des automobilistes, de ceux des riverains des routes et de ceux de la circulation générale. S'agit-il, par exemple, d'une route importante, indispensable pour la circulation de transit, la Confédération ne permettra pas que la circulation des automobiles y soit complètement interdite, mais elle autorisera les restrictions exigées par l'intérêt public. Nous rappellerons une décision qui ne permettait la circulation des automobiles sur la route de la rive droite du lac de Thoune que pendant la nuit et les premières heures du jour; la population indigène et les nombreux étrangers n'avaient ainsi plus guère à souffrir de cette circulation et, d'un autre côté, la route n'était pas complètement fermée aux automobilistes. De pareilles mesures pourraient bien être prises ailleurs, par exemple dans le canton des Grisons.

Aussi avec la solution que nous proposons, les routes au sujet desquelles le Conseil fédéral usera de ses pouvoirs seront relativement peu nombreuses. Pour la majeure partie de ces voies de communication, les cantons conserveront intégralement la police de la circulation; il leur sera loisible d'y permettre à leur gré la circulation des automobiles et des cycles, de l'y restreindre ou de l'y interdire, suivant les intérêts et les besoins de leurs populations comme aussi suivant la destination de leurs routes.

5° Une bonne partie des inconvénients dus à la circulation des automobiles provient de ce que, dans notre pays, les routes ne sont généralement pas établies ni entretenues pour ce mode de circulation. Il est hors de doute que c'est là tout au moins la principale cause des nuages de poussière dont on se plaint si vivement. Un remède efficace ne peut se trouver que dans l'amélioration des routes. Il ne saurait être question, comme le dit dans son exposé le département de l'intérieur, de construire des routes à l'usage exclusif

des automobiles, parce que cela occasionnerait de très fortes dépenses, auxquelles le produit d'une taxe sur les automobiles ne suffirait pas à faire face, si cette taxe ne doit pas avoir une action prohibitive. Il est cependant possible d'exécuter sur les routes les plus utilisées par les automobiles des travaux qui remédieraient aux inconvénients les plus graves. Ces travaux consisteraient dans la mise en état des routes de façon qu'elles soient adaptées aux besoins de l'automobilisme ou dans leur entretien à effectuer d'une manière toute spéciale et avec plus d'intensité qu'aujourd'hui, l'un et l'autre de ces moyens devant avoir pour objectif la diminution de l'usure des routes et de la formation de poussière; il est évident que ceci aurait sa grande utilité pour la circulation générale et la protection du public et serait également dans l'intérêt des automobilistes.

Il apparaît dès lors que la législation fédérale projetée doit avoir en vue l'amélioration des routes les plus utilisées pour la circulation automobile. Ce but ne peut être atteint que si l'on dispose d'importantes ressources. Pour se les procurer, il faut en premier lieu mettre à contribution les automobilistes et les motocyclistes, puisque ce sont leurs véhicules qui rendent nécessaires les améliorations. On doit donc conférer à la Confédération le droit de percevoir sous une forme quelconque une taxe sur les automobiles et les motocycles, avec l'obligation de faire en sorte que le produit de cette taxe soit employé à l'amélioration des routes qui servent à la circulation automobile.

Ce principe doit être établi dans un troisième paragraphe de l'article 37^{bis}. Le système de la perception de la taxe sera fixé non par l'article constitutionnel, mais par la future loi fédérale. Nous renvoyons à ce sujet au rapport, brièvement résumé ci-dessus, du département de l'intérieur du 25 mai 1915; on y trouvera un exposé complet des différents systèmes de taxation et du mode de la perception. Pour la disposition constitutionnelle, nous proposons la teneur suivante: « La Confédération peut soumettre à des taxes la circulation des automobiles et des motocycles. » Nous estimons que ce texte laisse ouverte la question de savoir si la taxe sera perçue directement sur les voitures automobiles ou sur les carburants ou sur les pneumatiques. Et même la Confédération aura ainsi le choix entre l'application d'une seule espèce de taxe ou de plusieurs ensemble, comme elle le jugera à propos.

Un cumul de différentes espèces de taxe aurait notamment lieu si les charges fiscales comprenaient à la fois une taxe sur les automobiles et les cycles et une autre taxe sur les carburants ou les pneumatiques. Ces deux catégories de taxe reposent chacune sur une base différente. La taxe directe sur le véhicule atteint le possesseur de ce dernier, quel que soit l'usage qu'il en fait. En revanche, la taxe sur les carburants ou sur les pneumatiques se règle suivant l'intensité de l'emploi du véhicule. La consommation de benzine ou de substances analogues est proportionnée à la force du moteur et aux trajets effectués avec le véhicule; de même, une voiture usagera des pneumatiques d'autant plus nombreux et plus forts qu'elle sera elle-même plus lourde et plus utilisée. Le poids du véhicule et l'intensité de son emploi sont aussi les deux facteurs dont dépend l'usure des routes. La taxe directe sur la voiture grève donc la possession comme telle, tandis que la taxe sur les carburants et les pneumatiques s'applique à la circulation dans le sens étroit du mot. De là suit qu'avec une combinaison des deux systèmes il se pourrait que les charges fiscales pour un seul et même véhicule fussent supportées par différentes personnes.

La circulation des vélocipèdes ordinaires, non actionnés par une force motrice, ne doit pas être frappée d'une taxe fédérale, vu qu'elle ne nécessite pas par elle-même une amélioration ou un entretien spécial des routes.

6° Une question non moins importante que le choix du système de perception de la taxe est celle de savoir si les taxes cantonales sur les automobiles doivent encore subsister ou si elles doivent cesser d'être perçues dès l'entrée en vigueur de la future loi fédérale et être remplacées par la taxe fédérale. Cette question doit être tirée au clair déjà lors de la révision de la constitution; sa solution peut avoir une influence considérable sur l'attitude à prendre vis-à-vis du projet de révision. Si on la laisse ouverte, il pourrait s'élever, lorsqu'on discutera la loi, des difficultés et des oppositions qui empêcheraient peut-être l'exécution de la disposition constitutionnelle. Il n'est toutefois nécessaire d'insérer une prescription formelle dans l'article de la constitution que si les taxes cantonales doivent être abolies. Si l'article constitutionnel se borne à prévoir la perception d'une taxe par la Confédération, sans rien ajouter, les taxes cantonales seront maintenues et la taxe fédérale sera alors perçue cumulativement avec celles-ci.

Selon nous, il faudrait, pour peu que cela soit possible, choisir la première solution, c'est-à-dire qu'à partir de l'entrée en vigueur de la future loi fédérale la perception de taxes cantonales sur les automobiles devrait cesser et être remplacée par la taxe fédérale comme charge fiscale unique à imposer aux automobilistes. Nous savons bien, il est vrai, que de graves appréhensions existent à l'endroit de cette proposition. Les cantons seraient privés d'une recette qui, pour certains d'entre eux, atteint un chiffre assez élevé. Notamment les grands cantons et les cantons urbains, où les automobiles sont très nombreux, ne renonceraient pas volontiers à cette recette, malgré l'obtention d'une part du produit de la taxe fédérale. D'un autre côté, il est à craindre que celle-ci perde beaucoup de son importance, si elle s'ajoutait aux taxes cantonales. Car alors on serait forcé de réduire sensiblement le taux de la taxe fédérale, afin de ne pas grever d'une charge trop lourde l'automobilisme. En vertu de l'article 20, paragraphe premier, du concordat du 7 avril 1914, les cantons peuvent percevoir sur les automobiles et les motocycles une taxe annuelle et, aux termes du 2^e paragraphe de ce même article, ils ont en outre le droit de percevoir des émoluments en compensation de leurs dépenses pour les examens des conducteurs et des véhicules, les plaques, la délivrance des permis et autres vacations. Jusqu'à l'entrée en vigueur du concordat, différents cantons, surtout ceux de peu d'étendue, ne faisaient payer que de pareils émoluments et ne percevaient pas de véritables taxes. Depuis lors, nombre de cantons ont révisé leurs prescriptions y relatives, ou sont en train de le faire, de sorte que nous nous trouvons actuellement sous ce rapport dans une période de transition; néanmoins il est hors de doute que le chiffre des taxes cantonales continuera à accuser de notables différences. Des réponses des cantons à une question qui leur a été posée au mois de septembre de l'année 1914 il résulte que quelques-uns d'entre eux ne perçoivent encore aujourd'hui sur les automobiles que des droits de contrôle d'environ 10 à 20 francs. Dans ceux où est perçue une taxe proprement dite, elle est fixée en règle générale suivant la force du moteur ou le nombre de places de la voiture. C'est ainsi que la taxe est, par exemple, dans le Tessin de 20 à 100 francs, dans les Rhodes-Intérieures de 50 à 100 francs, à Genève de 40 à 180 francs, dans les cantons de Lucerne, Uri, Glaris et Bâle-campagne de 20 à 200 francs, à Neuchâtel de 40 à 200 francs, en Argovie de 50 à 250 francs, dans les cantons de Berne et de

Vaud de 80 à 300 francs. Ce maximum peut encore être dépassé dans le canton de St-Gall, qui perçoit une taxe fixe de 50 francs et, sur les voitures de plus de 8 HP, un supplément de 10 francs pour chaque HP en sus. Le maximum de 300 francs se trouve aussi dans des projets de revision des prescriptions de Zurich et de Fribourg. Les camions automobiles sont, en règle générale, assujettis à la même taxe que les voitures automobiles, mais dans plusieurs cantons la taxe est cependant moins élevée; l'échelle est ici souvent établie suivant la capacité de charge. Les taxes sur les motocycles varient, dans la majorité des cantons, de 5 à 25 francs; peu de cantons perçoivent davantage.

En fixant la taxe fédérale, on devra tenir compte des taxes cantonales élevées et les plus élevées, car si à une forte taxe cantonale venait s'ajouter une forte taxe fédérale, l'automobilisme courrait risque d'être frappé de charges fiscales trop lourdes, ce qu'il s'agit d'éviter. L'existence des taxes cantonales inégales doit nécessairement avoir une influence très préjudiciable sur le chiffre de la taxe fédérale; le produit d'une taxe fédérale cumulative serait bien moins élevé que celui d'une taxe fédérale exclusive. Son but, qui est de fournir les moyens d'améliorer rationnellement les routes, serait alors remis en question. Bien qu'on doive admettre que les cantons affectent le produit de leurs taxes sur les automobiles, en partie du moins, à l'amélioration et à l'entretien des routes, une taxe fédérale de grand rapport et conséquemment d'importants subsides alloués par la Confédération aux cantons offrirait certainement plus de garanties pour la bonne et rapide exécution de ces travaux d'amélioration et d'entretien. La Confédération ne veut pas créer avec la taxe sur les automobiles une nouvelle source de revenus pour elle-même, puisque le produit intégral de cette taxe doit revenir aux cantons. Il est à croire que, si la taxe fédérale remplace les taxes cantonales, son produit s'augmentera d'une somme tout au moins à peu près égale à la moyenne du produit de ces dernières. De cette façon, les cantons dans leur ensemble ne perdraient rien; il n'y aurait qu'un déplacement en ce sens que les uns retireraient moins et les autres plus que jusqu'à présent. Ces derniers seront indubitablement les plus nombreux, car la taxe fédérale destinée à l'amélioration des routes dans une large mesure peut être notablement plus élevée que la moyenne des taxes cantonales actuellement perçues et donnera par conséquent une bien plus forte recette. D'une manière générale, les cantons ne peuvent

que gagner au remplacement de leurs taxes par une taxe fédérale et ils auraient donc tout intérêt à accepter cette dernière. Les quelques cantons qui pourraient subir une certaine perte devraient, dans l'intérêt général, ne pas reculer devant ce sacrifice et songer aux avantages que leur procureraient, à eux aussi, les améliorations apportées dans tout le pays aux routes servant à la circulation des automobiles.

Il y a des cantons (par exemple celui de Vaud) dans lesquels la loi cantonale donne aussi aux communes le droit de faire payer une taxe aux automobilistes. La perception de ces taxes communales devrait cesser, pour les mêmes motifs que la perception de taxes cantonales.

Nous vous proposons dès lors l'adjonction au 3^e paragraphe de l'article 37^{bis} d'une disposition conçue en ces termes: «Les taxes perçues par les cantons et les communes sont supprimées, à l'exception toutefois des émoluments de contrôle.» Cette disposition ne vise donc que les taxes dont il est fait mention au paragraphe premier de l'article 20 du concordat et non les émoluments prévus au 2^e paragraphe «en compensation des dépenses faites pour les examens des conducteurs et des véhicules, les plaques, la délivrance des permis et autres vacations.» Ces émoluments ne sont que le remboursement de dépenses effectives ou la contre-partie de mesures de police qui devront être prises par les cantons aussi sous l'empire de la nouvelle législation. Ils sont indépendants de la taxe fédérale et subsisteront à moins que la Confédération n'établisse elle-même, par voie d'ordonnance, un tarif des émoluments à percevoir.

7^o L'article de la constitution doit aussi régler la distribution aux cantons du produit de la taxe fédérale. La construction et l'entretien des routes sont l'affaire des cantons. Il n'est ni désirable, ni utile, que la Confédération s'en charge, en tant qu'il s'agit des routes servant aussi à la circulation des automobiles. D'ailleurs les recettes que procurera la taxe sur les automobiles ne seraient pas suffisantes pour permettre de faire face à de pareilles dépenses. La Confédération et les cantons devront agir de concert, ceux-ci en exécutant les travaux nécessaires et celle-là en leur facilitant leur tâche au moyen de ressources à prélever sur le produit de la taxe. Cet emploi de la taxe peut avoir lieu de deux manières: ou bien le produit net est réparti entre les cantons dans une mesure déterminée, ou bien ceux-ci re-

çoivent des subventions, qui sont variables et doivent dépendre de l'accomplissement de certaines conditions.

Si l'on choisit le système de la répartition, il faut avant tout savoir comment celle-ci doit être établie. Le mieux serait de prendre pour base de sa fixation la longueur cumulée des routes qui dans chaque canton sont adaptées à la circulation des automobiles, dans l'idée que les frais de cette adaptation par kilomètre de route seraient partout les mêmes et que, par conséquent, la dépense de chaque canton serait proportionnée à l'étendue de son réseau de routes. Il est vrai qu'en procédant ainsi on ne tiendrait pas compte du degré d'utilisation des routes par la circulation des automobiles. Cette circulation n'est certainement pas partout de même intensité, à supposer même que le réseau de routes y eût été approprié. Dans les zones de dense population et où il y a beaucoup de villes, les automobiles, notamment les autocamions, sont bien plus nombreux que dans les contrées peu industrielles et essentiellement agricoles et dans les cantons montagneux; ici, il faut surtout prendre en considération la circulation de transit et, là, en outre le grand trafic et la circulation locale, qui peuvent être très actifs. Il s'ensuit que l'usure des routes et les frais d'amélioration et d'entretien par kilomètre de route seront très inégaux. On pourrait donc songer à tenir compte, pour la fixation de l'échelle de répartition, non seulement de la longueur cumulée des routes, mais encore du nombre des propriétaires d'automobiles d'un canton ou de la somme totale de HP de leurs véhicules, et à prendre la moyenne de ces deux valeurs ou toute autre combinaison.

Abstraction faite de cette difficulté, le système de la répartition a cependant de grands défauts. Il donne à la Confédération le caractère de simple receveur et comptable des cantons. La Confédération n'acquiert pas la propriété des taxes perçues pour les cantons et ne saurait en disposer pour l'amélioration du réseau des routes de la manière qui lui paraît la mieux appropriée à cette destination, vu l'obligation qu'elle a d'appliquer une échelle donnée. On n'a pas la garantie que l'argent distribué aux cantons serait bien employé d'après un même plan. En tout cas, il faudrait que, pour l'éventualité d'une amélioration ou d'un entretien insuffisants des routes de la part d'un canton, la Confédération eût le droit, d'une manière analogue à ce que prévoit l'article 37, 2^e paragraphe, de la constitution fédérale, de

retenir les sommes qui reviendraient à ce canton. Avec une répartition annuelle du produit de la taxe, les parts afférentes à certains cantons seraient vraisemblablement aussi trop faibles pour rendre possibles des travaux systématiques et complets en vue de l'amélioration et de l'entretien du réseau des routes; dans ces cas-là, il faudrait permettre aux cantons de laisser s'accumuler leurs parts de taxes pendant plusieurs années.

Le système des subventions peut être organisé comme suit: La Confédération prélève sur le produit des taxes des subventions qu'elle alloue aux cantons pour l'amélioration et l'entretien des routes servant à la circulation des automobiles. Les subventions ne sont donc pas régulières et ne sont pas versées suivant une échelle fixe. Il conviendrait de les accorder en proportion des travaux exécutés par les cantons, c'est-à-dire d'en fixer le chiffre suivant ce que les cantons font eux-mêmes pour l'amélioration et l'entretien des routes. Elles seraient ainsi un stimulant de l'exécution des travaux donnant droit à l'obtention du subside fédéral. Les subsides mêmes seront d'une manière générale notablement plus élevés que les sommes à obtenir par répartition, parce qu'ils ne sont pas alloués régulièrement à tous les cantons. Ils permettront ainsi, ajoutés aux ressources que se procureront les cantons, d'améliorer d'autant mieux le réseau des routes. Les travaux peuvent être entrepris par les cantons dans une plus large mesure et menés à bonne fin à l'aide des subventions de la Confédération. L'adaptation d'un réseau de routes s'étendant sur tout le territoire de la Suisse peut ainsi être projetée d'après un plan d'ensemble et exécutée par sections.

La Confédération est, avec l'application de ce système, dans une situation beaucoup plus libre et plus indépendante. Elle devient propriétaire des produits de la taxe qui lui servent à former un fonds, dans lequel sont puisées les subventions. Celles-ci sont toujours allouées dans la mesure de l'avancement des travaux en cours d'exécution. Au début, l'accumulation des produits de la taxe sera recommandable ou même nécessaire, jusqu'à ce que le fonds ait atteint un chiffre qui permette d'accorder des subventions.

Nous donnons la préférence au système des subventions sur celui de la répartition. Il rend plus libre et plus utile l'emploi de la taxe fédérale. L'adaptation d'un réseau de routes complet aux besoins de la circulation des automobiles

— tâche qui exigera beaucoup de temps et d'argent — s'obtiendra sans doute le plus rationnellement à l'aide de subventions fédérales. Ce système est juste aussi vis-à-vis des cantons, car il permet de leur accorder l'appui de la Confédération dans une mesure d'autant plus large qu'ils contribuent eux-mêmes davantage à l'accomplissement de cette tâche.

A notre avis, il faut donc prescrire dans l'article constitutionnel que le produit des taxes perçues par la Confédération sera affecté à des subventions qui seront allouées aux cantons dans le but indiqué et se prononcer, par conséquent, en faveur du système des subventions. Les détails de son organisation se trouveront dans la loi fédérale et dans les ordonnances d'exécution, auxquelles on doit notamment réserver la fixation de la procédure applicable pour le paiement des subsides.

8° Mais quelles sont les routes qui doivent être particulièrement adaptées à la circulation des automobiles et entretenues en conséquence et pour lesquelles seront alloués les subsides de la Confédération? Il ne peut évidemment s'agir que d'une certaine partie du réseau actuel, non seulement parce qu'on doit compter avec de fortes dépenses, mais aussi parce qu'il n'existe nul besoin, ni aucun motif, de rendre accessible à l'automobilisme le plus grand nombre possible de routes. Ceci ne serait certainement pas dans l'intérêt de la circulation sur les routes. D'une manière générale, il suffira qu'un réseau de routes continu et permettant une circulation directe soit établi et entretenu de façon que, même avec une intense circulation des automobiles, les routes ne s'usent pas trop vite et que des dérangements de la circulation générale, des collisions et des accidents soient autant que possible évités. Les routes secondaires d'importance plutôt locale ne seront prises en considération que si la circulation des automobiles y est très active, comme par exemple dans les contrées très industrielles. Dans les autres cas, elles n'ont pas besoin d'être spécialement adaptées à cette circulation. Il est au contraire plutôt désirable, pour les conditions dans lesquelles se trouve notre pays, que les routes servant à la circulation régionale, notamment celles qui sont utilisées par les populations rurales, restent à l'écart de la circulation des automobiles, là aussi où elle ne fait pas l'objet de dispositions restrictives édictées par les cantons. En revanche, il importe que les automobilistes aient à leur disposition un réseau de routes principales bien établi et bien entretenu.

Somme toute, les routes dont l'amélioration et l'entretien permettront aux cantons d'obtenir des subventions fédérales sont les mêmes que celles pour lesquelles la Confédération se réserve le droit, aux termes du 2^e paragraphe de l'article 37^{bis}, d'apporter des restrictions à la souveraineté cantonale en matière de police des routes, c'est-à-dire celles qui sont nécessaires à la circulation des automobiles et que les cantons ne peuvent soustraire à cette circulation. Quant aux autres routes, la Confédération n'y a pas intérêt au point de devoir leur affecter une partie des ressources dont elle disposera. Dans chaque cas particulier, on prendra en considération l'état de la route et le degré de son utilisation par les automobiles pour savoir si et dans quelle mesure des subsides fédéraux doivent être accordés pour son adaptation ou son entretien. Il est bien possible que certaines routes, quoique peut-être très fréquentées, n'exigent pas de travaux spéciaux sous ce rapport.

Il ressort déjà de ce qui vient d'être dit qu'on doit laisser la Confédération désigner elle-même les routes à subventionner; c'est d'ailleurs là une conséquence toute naturelle du système des subventions. S'il était loisible à chaque canton d'adapter à son gré les routes à la circulation des automobiles, en vue de l'obtention d'un subside fédéral pour ces travaux, on n'aurait aucune garantie quant à l'établissement rationnel d'un réseau de routes continu. De plus, il serait bien difficile, sinon impossible, à la Confédération d'employer d'une manière conforme et économique les fonds dont elle aurait la disposition. Une intervention distincte des cantons et les compétences décisives qui leur seraient attribuées iraient directement à l'encontre du but à atteindre, qui est d'assurer la circulation de grand transit et de créer un réseau continu de routes appropriées à la circulation automobile; l'action directrice de la Confédération est précisément sous ce rapport d'une absolue nécessité. L'établissement du réseau de routes doit se faire suivant un plan uniforme, qui, d'une part, assure une circulation de grand transit sans obstacles, mais aussi, d'autre part, tienne compte des vœux et intérêts légitimes des diverses régions et des cantons. Il est dès lors évident que ce plan doit être élaboré avec le concours de ceux-ci, de façon que la Confédération n'ait besoin de faire usage de ses pouvoirs que si les propositions des cantons ne devaient pas conduire à un résultat satisfaisant. Pour la fixation du réseau de routes, les propositions susmentionnées, déjà existantes, pourraient peut-être servir de point de départ.

C'est dans ce sens qu'après avoir pris l'avis des gouvernements cantonaux et autant que possible de concert avec eux, l'autorité fédérale compétente désignera les routes à subventionner et allouera les subsides. Les conditions de ces allocations peuvent bien être déjà énoncées dans la loi fédérale même. Nous pensons qu'on pourra procéder comme suit: les cantons soumettent leurs projets pour l'amélioration et l'entretien spécial des routes à prendre en considération, avec un devis estimatif, à l'autorité compétente, qui, vérification faite, fixe le montant de la subvention et l'époque du paiement de celle-ci, comme cela se pratique aujourd'hui pour les subsides fédéraux destinés à des corrections de cours d'eau. L'autorité fédérale pourra, si un projet lui paraît insuffisant à un point de vue quelconque ou n'est pas en harmonie avec l'ensemble du plan, refuser la subvention ou ne la promettre que sous certaines conditions. Dans nombre de cas, une entente entre cantons voisins sera indispensable, afin que l'amélioration de routes importantes ne soit pas arrêtée à une frontière cantonale et que l'exécution rationnelle du plan d'ensemble ne soit pas entravée. On fera bien, en ce qui concerne la mise en état de routes qui empruntent le territoire de plusieurs cantons, d'inscrire dans la loi ou dans les ordonnances d'exécution des dispositions relatives à la coopération de tous ces cantons.

* * *

Nous basant sur ces considérations, nous abandonnons notre proposition du 22 mars 1910 et avons l'honneur de vous proposer de la remplacer par l'adoption du projet d'arrêté fédéral dont la teneur suit.

Berne, le 3 novembre 1916.

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

Le chancelier de la Confédération
 SCHATZMANN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

concernant

l'intercalation d'un art. 37^{bis} et d'un art. 37^{ter} dans la constitution fédérale (circulation des automobiles et des cycles, navigation aérienne).

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

DE LA

CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu les messages du Conseil fédéral du 22 mars 1910 et du 3 novembre 1916,

arrête:

I. Les articles additionnels suivants sont intercalés dans la constitution fédérale du 29 mai 1874:

Art. 37^{bis}. La Confédération peut édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles.

Les cantons conservent le droit de restreindre ou d'interdire la circulation des automobiles et des cycles, sauf sur certaines routes que désignera la Confédération. Les restrictions ou interdictions cantonales ne sont pas applicables aux véhicules au service de la Confédération.

La Confédération peut soumettre à des taxes la circulation des automobiles et des motocycles. Le produit de ces taxes sera affecté à des subventions à allouer aux cantons en vue de l'amélioration et de l'entretien des routes à désigner par la Confédération. Les taxes perçues par les cantons et les communes sont abolies, à l'exception des émoluments de contrôle.

Art. 37^{ter}. La législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération.

II. Ces articles additionnels seront soumis au vote du peuple et à celui des cantons.

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

Message supplémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une revision partielle de la constitution fédérale (législation sur la police des automobiles et des cycles et sur la navigation aérienne). (Du 3 novembre 1916.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1916
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.11.1916
Date	
Data	
Seite	129-163
Page	
Pagina	
Ref. No	10 081 113

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.