

FEUILLE FÉDÉRALE

79^e année

Berne, le 28 septembre 1927

Volume II

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois plus la finance d'abonnement ou de remboursement par la poste.

Insertions: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressées franco à l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

2221

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet d'arrêté fédéral allouant des subventions aux cantons pour les routes ouvertes aux automobiles.

(Du 23 septembre 1927.)

A. Historique et considérations d'ordre juridique.

I. Le 4 avril 1924, le Conseil des Etats a adopté le postulat suivant:

«Le Conseil fédéral est invité à présenter aussi promptement que possible aux Chambres un rapport et des propositions concernant l'octroi de subventions aux cantons pour l'amélioration et l'entretien des routes principales ouvertes à la circulation des automobiles.»

Dans un rapport provisoire aux Chambres fédérales, du 19 septembre 1924, nous avons déjà expliqué à quelles difficultés constitutionnelles et techniques nous nous étions heurtés dans l'examen du problème; cependant, à ce moment déjà, nous nous déclarions disposés à préparer matériellement l'exécution du postulat, en réservant une partie du produit des droits d'entrée sur la benzine. C'est ce qui a été fait; une somme de fr. 8,062,641.66 provenant des années 1925 et 1926, mise à part par la Caisse fédérale, est toute prête à être consacrée au subventionnement, dès que la base de droit public nécessaire sera créée. Depuis lors, cette affaire a été rappelée au Conseil fédéral par une «question» et une motion du conseiller national M. Keller et cosignataires, ainsi que par une interpellation du conseiller national M. Minger et cosignataires. Nous avons répondu verbalement dans les deux Chambres et croyons pouvoir nous épargner de nouvelles explications sur la question de savoir pourquoi, en particulier, le renvoi de la votation concernant la loi sur les automobiles devait logiquement amener aussi un retard dans la discussion de la question des subventions. Les deux Chambres ont adopté sans opposition la

motion Keller, invitant le Conseil fédéral à présenter le plus tôt possible un arrêté fédéral relatif à la répartition aux cantons de la part qui leur est réservée sur le produit des droits d'entrée sur la benzine, pour la mise en état des routes. Le présent message répond à cette invitation; il tend en outre à liquider également le postulat du Conseil des Etats du 4 avril 1924, approuvé par le Conseil national.

II. La motion Keller devait permettre au Conseil fédéral d'arriver, d'abord par voie d'arrêté fédéral, à une solution transitoire qui admit la répartition de cet argent, déjà en partie escomptée dans les budgets cantonaux, mais qui laissât ouverte pour l'avenir la solution définitive, par la création d'une base constitutionnelle ou du moins légale des subventions. Le Conseil fédéral aussi avait cru d'abord pouvoir et devoir se borner à une solution transitoire de ce genre pour les années 1925 et 1926. Ce mode de faire aurait eu pour lui-même l'avantage de le décharger de la responsabilité d'en justifier la constitutionnalité, aussi longtemps qu'il serait resté dans les limites du mandat impératif des Chambres. Par un examen plus approfondi, le Conseil fédéral a acquis la conviction que cette échappatoire serait, il est vrai, commode pour lui, mais que d'importantes raisons militaient en faveur du renvoi de la question de la constitutionnalité — en tant qu'un doute subsiste à son égard — si possible à une époque où les conditions déterminantes pour la solution seront mieux élucidées. Nous préférons donc, puisque en fin de compte on doit recourir à un arrêté fédéral, assumer, avec le parlement, la responsabilité d'une réglementation portant sur une certaine durée.

III. L'utilisation des droits d'entrée sur la benzine aux fins de subventionner les routes cantonales d'automobiles, est-elle justifiée en fait? Si oui, dans quelle mesure?

La Suisse ne s'est pas tenue à l'écart de la marche triomphale de l'automobilisme. Notre statistique annonçait en 1920 : 8902 voitures à voyageurs, 3331 autocamions, 8179 motocycles. Il y a aujourd'hui, d'après la dernière statistique, non encore tout à fait complète : 35,139 voitures à personnes, 10,300 autocamions, 23,414 motocycles. En 1920, il y avait un véhicule automobile pour 190 habitants; aujourd'hui il y en a un pour 57 habitants. Aux automobiles du pays s'ajoutent ceux de l'étranger qui utilisent également nos routes, ou pour une seule visite, ou d'une façon réitérée pour affaires, pour plus ou moins de temps. En 1926, il a été constaté 49,148 passages de frontière. L'intensification de l'usage de nos routes par les automobiles, comparée avec l'usage par les voitures tel qu'il a existé jusqu'ici, saute aux yeux, même des profanes. Que cette intensification se manifeste par la nécessité de réparations plus nombreuses, que celles-ci soient évitées par des revêtements d'une résistance spéciale — gou-

gnonnage, bitumage, etc. — dans tous les cas, l'adaptation des routes au nouveau moyen de circulation se fait sentir par des accroissements de dépenses tout à fait extraordinaires. C'est ce que montre aussi un coup d'œil jeté sur les comptes d'Etat cantonaux. En 1925, le total des dépenses des cantons pour les routes s'élevait (non compris celles des communes) à 43 millions de francs en chiffre rond. De cette somme, 20 millions de francs environ étaient affectés à l'entretien des routes, 21 millions environ à leur amélioration, dont environ 15 millions et demi pour l'amélioration de la chaussée : cylindrage, goudronnage, bitumage, pavage, etc. En 1912, les dépenses totales pour les routes ne se montaient encore qu'à 11 millions. La part du lion dans l'augmentation énorme des dépenses peut être attribuée sans hésitation à l'automobile.

Les chiffres ci-dessus montrent que les cantons ne se sont pas soustraits au développement de la circulation moderne et ont reconnu en fait leur obligation d'y adapter les voies de communication existantes. Cela découlait du reste de leur souveraineté exclusive en matière de routes. Il était indiqué pour eux de chercher à se créer des ressources correspondantes aux dépenses plus élevées. On comprend de même qu'à cet égard les cantons aient pensé en premier lieu à imposer ceux qui, en leur qualité de propriétaires d'automobiles, occasionnaient d'une part le plus gros des dépenses supplémentaires et retiraient d'autre part le plus grand bénéfice de l'amélioration des routes. Dans les premières années, l'idée d'une taxe de luxe peut aussi avoir joué un rôle dans l'introduction et l'augmentation d'impôts spécifiques sur les automobiles, idée qui ne serait justifiée aujourd'hui que dans une faible mesure. Là où le produit de ces impôts a été employé effectivement à l'amélioration de la chaussée ou tout au moins porté au budget des routes, l'automobiliste a accepté cette imposition sans trop se plaindre; il en trouve la compensation dans une circulation plus facile et plus sûre et dans une durée plus grande de son véhicule.

Cependant, les cantons ne sont pas tous dans l'heureuse situation de rétablir dans une large mesure leurs finances en recourant à de pareilles taxes. Il en est parmi eux qui possèdent un grand réseau routier fortement mis à contribution par les véhicules automobiles du dehors, mais qui eux-mêmes sont pauvres en automobiles. On a du reste aussi songé pendant un certain temps à un impôt fédéral sur les automobiles; mais aussitôt la souveraineté cantonale, avec la souveraineté fiscale qu'elle comporte, s'y est opposée avec succès. On ne saurait taire que plusieurs cantons se sont tirés d'affaire en prélevant des taxes d'entrée et de transit sur des routes déterminées, ouvertes à la circulation automobile — taxes qui n'ont même pas été

en toutes circonstances affectées aux routes. Le rétablissement de ces taxes routières sur les voies publiques est en contradiction flagrante avec le droit de libre circulation institué déjà par la constitution fédérale de 1848. Toutefois, ce droit était, jusqu'à l'adoption de l'article 37^{bis} de la constitution fédérale, une arme sans tranchant, les cantons ayant jusqu'alors la possibilité d'interdire complètement aux automobiles toutes les routes, même les véritables routes de transit. Telle a été certainement la raison pour laquelle les automobilistes se sont soumis à ce procédé anticonstitutionnel; le Tribunal fédéral aurait bien pu abolir les taxes, mais non pas ouvrir les routes.

Or, par l'article 37^{bis} de la constitution fédérale, la Confédération, elle aussi, entre en jeu, et cela d'une façon beaucoup plus incisive que par le droit de haute surveillance que lui confère l'article 37. Elle entend édicter des prescriptions de circulation qui ne seront pas sans influence sur l'état et l'utilisation des routes; elle peut exiger, dans l'intérêt général de la circulation, l'ouverture aux automobiles de routes déterminées. L'utilisation des routes pour le service de la Confédération est assurée. Si, dans un sens plus élevé, les intérêts généraux ainsi sauvegardés vont de pair avec ceux des cantons, des intérêts divergents appelant une compensation équitable entre cantons, dans des cas particuliers, ne sont cependant pas exclus; ici déjà la Confédération, qui a la charge des intérêts généraux, apparaît comme intermédiaire qualifié. Mais cela n'impliquerait pas encore en soi que la compensation dût s'effectuer à ses frais; car elle n'a pas à sa disposition d'impôt sur les automobiles, et ses automobiles militaires et postaux ne lui apportent point de recettes nettes.

Un nouveau facteur n'est intervenu dans ces considérations que par l'augmentation réitérée des droits d'entrée sur la benzine. Ceux-ci ont été portés, en 1921 d'abord, de fr. 1.— par 100 kg à fr. 10.—, puis, fin 1923, à fr. 20.—, en tant qu'il s'agit de benzine pour moteurs. Cette majoration a eu un caractère purement fiscal; elle devait servir à équilibrer les finances de la Confédération. A l'appui de ce qui précède, nous renvoyons à notre rapport à l'Assemblée fédérale du 17 décembre 1923. Mais alors déjà, il a été déclaré que le caractère fiscal de la mesure ne devait nullement préjuger une utilisation ultérieure du produit des droits d'entrée sur la benzine pour résoudre la question des routes d'automobiles. Cela a été dit d'une façon plus positive encore dans notre rapport du 19 septembre 1924. On ne saurait d'ailleurs méconnaître que cette ressource nouvelle de la Confédération est dans une certaine relation avec les finances des cantons.

IV. Si nous reconnaissons comme désirable et équitable le subventionnement des routes cantonales d'automobiles, la question n'est

pas résolue de savoir s'il peut être réalisé sans autre sous la forme d'un arrêté fédéral. Nous devons l'examiner d'autant plus près que, comme nous l'avons déjà dit, nous n'entendons pas limiter d'avance aux années 1925 et 1926 la validité de cet arrêté. Dans notre rapport du 19 septembre 1924 déjà, nous avons signalé les incertitudes que la constitution fédérale actuelle — et il faut bien que celle-ci forme la base de toutes les tâches fédérales — oppose à la nouvelle compétence en matière de subventionnement. Ces incertitudes sont de deux ordres différents. Nous n'avons pas seulement à nous demander si la constitution contient des articles permettant, explicitement ou implicitement, le subventionnement des cantons à l'aide des droits d'entrée sur la benzine, mais aussi s'il n'y a pas d'articles interdisant expressément cet emploi.

L'article 30, qui, dans son alinéa premier, attribue clairement le produit des douanes à la Confédération, paraît être à première vue un empêchement. Certainement que remplir la caisse fédérale, ainsi que toute caisse ménagère, ne constitue pas un but en soi; le produit des droits d'entrée aussi doit être utilisé pour les tâches incombant à la Confédération et *peut*, à ce titre, être employé notamment à subventionner les cantons. Mais ce qu'on a voulu exprimer, à teneur du système même des articles 28 et 30 et d'après toute la genèse de ces dispositions, c'est qu'évidemment le produit des droits d'entrée ne peut pas être d'avance soustrait à la mainmise de la Confédération et attribué aux cantons. On voulait précisément une séparation nette, après que les droits de rachat des cantons pour leurs péages, pontonages, etc. eurent été fixés. Toutefois, il est clair que l'alinéa premier de l'article 30 peut aussi, comme toute autre disposition constitutionnelle, être abrogé ou limité par des dispositions constitutionnelles ultérieures. C'est ce qui a déjà été le cas, sans aucun doute. Qu'il nous suffise de renvoyer à l'attribution, dernièrement décidée, des droits d'entrée sur les tabacs à l'assurance vieillesse et survivants. Plus typique encore est, à ce sujet, l'affectation aux cantons, pour leur être répartis, des droits d'entrée supplémentaires sur les boissons distillées importées (art. 32^{bis} de la constitution fédérale). C'est une pareille solution de droit constitutionnel, ne laissant subsister aucun doute, que le Conseil fédéral avait en vue dans son rapport du 19 septembre 1924. Il se doit donc d'expliquer pourquoi il y renonce aujourd'hui.

Nous avons exposé dans le rapport cité que le subventionnement des routes cantonales d'automobiles à l'aide du produit des droits d'entrée sur la benzine, ne constitue une solution pratique qu'aussi longtemps que la benzine reste le principal moyen de propulsion pour les véhicules automobiles utilisés en Suisse. Mais cela était douteux

en 1924 déjà. Avec le développement des études techniques, les doutes se sont accrus, la possibilité de substituer à la benzine un autre moyen de propulsion ou une autre source d'énergie a fait de grands progrès, suivant les informations reçues. Une modification constitutionnelle qui perdrait éventuellement sa raison d'être dès avant son acceptation par le peuple, doit-elle donc être proposée ? Nous avons déjà fait remarquer, également dans notre précédent rapport, que cette difficulté semble pouvoir être évitée en substituant au mot de « benzine » une désignation plus générale, telle que « moyens de propulsion nécessaires à la circulation des automobiles ». Cependant, on s'exposerait à un échec immédiat si — ce qui d'ailleurs serait économiquement désirable — nous trouvions un carburant national que nous n'aurions pas besoin de faire venir de l'étranger. Si l'on poursuit cette idée, on passe logiquement de la souveraineté douanière de la Confédération, que nous avons déjà, à la souveraineté fiscale de la Confédération en matière d'automobilisme. Le Conseil fédéral s'est gardé de mettre cette question en discussion avant d'y être contraint par une dure nécessité, étant donné surtout que cette idée a été précédemment écartée. Toutefois, entre temps a été lancée une initiative populaire qui postule justement cette souveraineté étendue en matière de routes, et qui, si elle aboutit, dépassera donc de beaucoup la solution indiquée plus haut. Ce n'est pas ici le lieu de prendre position à l'égard d'une initiative en cours; mais en tout cas, la possibilité qu'elle aboutisse constitue déjà une raison de plus d'essayer de se tirer d'affaire, en pratique, avec l'ancienne constitution, jusqu'à ce que la situation soit éclaircie. A ces considérations, qui militent en faveur d'une solution par la voie d'un arrêté fédéral, il y a lieu d'ajouter qu'il pourra être utile plus tard, pour l'électeur suisse, de posséder des expériences pratiques sur les effets de l'arrêté fédéral actuel.

Après avoir exposé pourquoi nous pensons devoir renoncer actuellement à un nouvel article constitutionnel, qui devrait se concilier, d'une manière non équivoque, avec l'article 30, alinéa premier, nous sommes d'autant plus tenus d'examiner si le droit constitutionnel en vigueur nous permet d'utiliser les *ressources de la Confédération comme telles* en faveur des subventions prévues. Nous voudrions éliminer comme impropre l'article 2 de la constitution fédérale, qu'on a invoqué pour se tirer d'embarras. Il ne peut, vu sa teneur générale, être attributif de compétence; autrement, on en pourrait tirer les conséquences les plus étendues et il pourrait même, par exemple, rendre illusoire pour les cantons la réserve de souveraineté stipulée par l'article 3. L'article 23 également devrait être arbitrairement étendu, si cet article, qui parle de l'établissement (Errichtung) de

travaux publics, était appliqué ici pour ainsi dire exclusivement au subventionnement par la Confédération de travaux existant depuis longtemps, mais qui ont besoin d'être améliorés. Il pourrait donc servir de base, exceptionnellement, à des subventions particulières, non à un arrêté général sur les subventions.

L'article 37^{bis} peut-il être considéré comme attributif de compétence ? Dans un précédent rapport, nous avons donné cette interprétation comme osée. Le parlement ayant manifestement pris une autre attitude à cet égard, la question doit être posée comme il suit : Est-il impossible d'invoquer l'article 37^{bis} et cela est-il absolument inadmissible en droit public ? Nous n'avons pas la prétention d'aller aussi loin, surtout en raison de l'interprétation large admise jusqu'ici. Une loi de subventionnement par excellence, la loi concernant l'amélioration de l'agriculture, s'est contentée, comme point de départ, pour l'intervention financière de la Confédération, de considérations purement utilitaires, telles qu'elles figurent dans le message du 4 décembre 1883. Deux au moins sur les quatre motifs de subventionnement qui y sont mentionnés s'appliquent aussi à la situation actuelle : 1^o « Quand les forces et les moyens des cantons ne suffisent pas. » 3^o « Quand il s'agit d'un état de choses dont le règlement ne peut pas être remis aux cantons seuls, à cause de l'intensité de la circulation. »

Nous trouvons une base un peu plus constitutionnelle pour le subventionnement des mensurations cadastrales. Celui-ci repose sur l'article 39 du titre final du code civil suisse et, par ce léger lien, sur l'article 64 de la constitution fédérale. Ici donc, des subventions fédérales successives d'environ cent millions de francs se fondent sur un article constitutionnel qui n'exprime en aucune manière l'idée de subventionnement, mais se borne à limiter les attributions législatives des cantons, dans un domaine déterminé, en faveur de la Confédération. Une interprétation analogue de l'article 37^{bis} nous permettra d'établir la compétence que nous cherchons. Toutefois, le Conseil fédéral ne voudrait pas accepter cette interprétation sans deux réserves expresses : elle ne peut attribuer à la Confédération qu'une *compétence*, et non une *obligation*; les dispositions d'exécution, qu'il s'agisse d'une loi fédérale ou d'un arrêté fédéral, devront donc toujours rendre possible une adaptation des subventions à la situation financière de la Confédération. C'est pourquoi nous faisons une deuxième réserve, à savoir qu'une fois élucidée la question du futur moyen de propulsion pour automobiles, il conviendra de rechercher une solution définitive plus satisfaisante. Entre temps, nous avons cru devoir tenir compte d'une interprétation plus restrictive de la compétence constitutionnelle, du moins en ce sens que

nous prévoyons dans l'arrêté fédéral l'emploi des subventions en première ligne pour les routes de grand transit et pour celles qui doivent être couvertes aux automobiles fédéraux.

V. Jusqu'où la Confédération doit-elle aller quantitativement dans le subventionnement des routes d'automobiles? A cet égard, il a été présenté dès le début des propositions assez précises dont le projet tient compte. C'est pour des motifs d'ordre fiscal que le droit sur la benzine a été porté jadis de fr. 10.— à fr. 20.— par 100 kg poids brut. En allouant une subvention de fr. 10.— par q brut, l'on rendrait illusoire le but qu'on s'est assigné. Nous proposons donc d'allouer une subvention de fr. 5.— par q brut de combustible ayant acquitté effectivement les droits.

Il n'est pas exclu que l'imposition de la benzine et du benzol provoque la création, dans le pays, d'une nouvelle industrie de la benzine et du benzol qui tirerait ses matières premières de l'étranger.

En outre, il se peut qu'on utilise, pour les moteurs, des produits que le tarif douanier n'assimile pas actuellement à la benzine ou au benzol.

Enfin, il y a lieu de considérer que certains types de véhicules seront actionnés avec des huiles lourdes ou d'autres matières servant au même but.

Si ces hypothèses se réalisaient, il en résulterait une diminution sensible de revenu du droit supplémentaire et, par conséquent, de la subventions aux cantons. C'est pourquoi nous devons, aujourd'hui déjà, nous réserver la possibilité de frapper également ces produits, en cas de nécessité, d'un droit supplémentaire.

Cette possibilité est prévue à l'article 2.

Nous estimons nécessaire de fixer, dans l'arrêté fédéral déjà, le montant du droit de base sur la benzine et du droit supplémentaire. Ainsi, ces droits ne seraient pas touchés par les modifications qui pourront être apportées au tarif des douanes. Après l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral, il y aura lieu d'inscrire au tarif général une remarque au sujet de la réglementation du droit sur la benzine et le benzol pour moteurs.

Ne sont pas frappés par le présent projet: la benzine et le benzol employés à d'autres usages qu'à actionner des moteurs. Les entreprises de transport concessionnaires, qui payent aujourd'hui encore le droit de fr. 10.— par q, demeureront exonérées, à l'avenir également, du droit supplémentaire.

La moitié du droit supplémentaire doit rapporter annuellement 4 millions en chiffre rond. Comme les cantons dépensent environ

21 millions pour l'entretien et l'amélioration des routes, la Confédération leur allouerait donc une subvention correspondant approximativement à 20 % dans un domaine où ils conservent comme auparavant la souveraineté, l'exécution administrative et la juridiction.

VI. Quant à la date à laquelle les subventions doivent commencer, le Conseil fédéral s'est déjà lié dans son rapport du 3 avril 1924, en assurant le prélèvement d'une somme déterminée, destinée à être mise à part, dès le 1^{er} janvier 1925. Nous vous prions d'approuver cette date. En fait, un certain nombre de cantons ont réglé sur elle leurs dispositions; le but envisagé a donc déjà été atteint dans les deux dernières années.

B. Répartition du produit des droits sur la benzine revenant aux cantons.

VII. Nous arrivons maintenant à la question du mode de répartition de la subvention aux cantons. Jusqu'ici, nous avons parlé de routes ouvertes aux automobiles, et si nous employons cette brève formule également dans le titre de l'arrêté fédéral, cette notion doit être précisée. Nous ne possédons pas en Suisse de routes d'automobiles, au sens strict du mot, c'est-à-dire ouvertes seulement aux automobiles. Il y a lieu de réserver pour plus tard la question de savoir si, dans un avenir plus ou moins proche, on admettra la notion de la voie publique dont l'utilisation par les piétons, les animaux et les véhicules attelés serait exclue, ou si l'on réservera un caractère privé à ces voies de communication directes, semblables aux chemins de fer.

Vu la nature de l'arrêté fédéral, nous ne voulons pas non plus nous baser seulement sur des facteurs extérieurs qui n'ont pas de rapport direct avec le but envisagé, comme, par exemple, le chiffre de population des cantons, le nombre des automobiles ou l'étendue du réseau routier. Il se peut qu'un canton peuplé ou possédant beaucoup de routes ne leur consacre que peu d'argent, et qu'un canton peu habité ou pauvre en routes leur en consacre beaucoup. Ce sont ces dépenses qui doivent être déterminantes; elles ne doivent pas seulement être encouragées, mais encore, par suite des subventions, être si possible augmentées. Nous faisons donc cas, en première ligne, des dépenses effectives que les cantons ont dû faire pour l'adaptation de leurs routes aux automobiles. Si simple que paraisse ce principe, il n'en soulève pas moins dans l'application d'assez nombreuses difficultés, qui doivent être écartées par des précisions, soit dans l'arrêté fédéral même, soit dans une ordonnance d'exécution.

Quels sont les moyens d'adaptation des routes à la circulation automobile? Ils consistent avant tout en revêtements modernes, bitumages, goudronnages, pavages de la chaussée, capables de résister pendant un temps assez long à l'usure par les automobiles. Voilà ce qu'il y aura lieu notamment de faire dans la plaine; tandis que, par exemple, sur les routes de montagnes, ce procédé technique est exclu, déjà du fait de leurs pentes; ici l'adaptation devra se faire par un entretien annuel plus intense. Cette diversité ne nous permet pas d'adopter une formule simple pour le subventionnement. Ni le subventionnement de *toutes* les dépenses pour les routes, ni le subventionnement en faveur de l'aménagement moderne des chaussées seulement ne répondraient à la justice. L'adaptation à l'automobile est très souvent comprise dans l'entretien plus coûteux des routes figurant aux dépenses générales. Nous pensons donc tenir compte au mieux des faits en considérant ces deux facteurs *l'un à côté de l'autre* et en les additionnant. Ainsi, les travaux d'adaptation par excellence, qui répondent sans conteste au but du subventionnement, sont calculés à double; le stimulant voulu est trouvé. Avec cette formule, nous avons aussi affaire à des facteurs faciles à établir. Les comptes d'Etat nous donnent des indications non équivoques sur les dépenses totales des cantons en matière de routes. De même, les gens du métier nous assurent que les travaux d'adaptation consistant exclusivement en aménagements modernes de chaussées sont aisés à établir.

Nous ne nous dissimulons cependant pas que, si nous ne faisons calculer à double que l'aménagement moderne des chaussées, il s'en suit une certaine injustice par rapport aux routes qui, vu leurs pentes, ne peuvent être aménagées de cette façon. Il n'est pas douteux que, si ces routes sont malgré cela ouvertes aux automobiles, elles nécessitent des frais d'entretien sensiblement plus élevés. Il arrivera assez souvent qu'elles exigeront aussi des travaux d'adaptation d'un autre genre que ceux des routes de plaine, par exemple des murs de soutien, des élargissements, l'établissement de croisements, etc. Si la proportion entre de telles routes de montagne et les autres routes cantonales était la même dans toute la Suisse, on pourrait sans inconvénients ne pas prendre en considération ces travaux spéciaux. Mais il n'en est pas ainsi. Il y a des cantons où précisément ces routes de montagne constituent une part considérable du réseau. Nous voudrions leur venir en aide aussi par des dispositions d'exception, sans toutefois risquer, en généralisant l'exception, de compromettre le but général. C'est pour cette raison que nous renonçons à établir en une catégorie spéciale, selon une précédente suggestion, par exemple toutes les routes de montagne ou toutes les routes situées à plus de 1200 mètres d'altitude. Nous nous en tenons au contraire aux principales routes alpestres ouvertes à l'automobile et

aussi, en ce qui les concerne, aux seuls trajets culminants entre les localités les plus élevées des deux côtés du col. Leur entretien doit être mis sur le même pied que l'aménagement moderne de la chaussée, donc être également calculé à double. Ici aussi, la fixation des frais ne serait pas très difficile; le travail est le plus souvent l'affaire de cantonniers spéciaux. Nous savons bien que la définition « principaux cols alpestres » est vague. Si toutefois il est indiqué de laisser un peu de marge à l'autorité d'exécution, c'est bien ici le cas. Celle-ci n'est pas tenue de faire valoir les propres intérêts de la Confédération; mais il lui est fourni un modeste moyen d'agir selon le postulat formulé à l'époque par MM. Wirz et Ribordy et que le Conseil des Etats a fait sien, postulat tendant à venir en aide aux cantons à faibles ressources. Actuellement, nous avons en vue environ une douzaine de cols qui entreraient en ligne de compte. La liste pourrait être modifiée par l'ordonnance d'exécution, si de nouveaux cols étaient ouverts, d'une façon plus intense, à la circulation automobile. Inversement, l'une ou l'autre route pourrait aussi en être exclue, si, à la pratique, on s'aperçoit que les frais d'entretien sont hors de proportion avec la circulation automobile.

La disposition de l'article 3 de l'arrêté d'après laquelle les dépenses des cantons pour la suppression ou la protection des passages à niveau sont comptées également à double a pour but d'encourager les cantons à accroître de plus en plus leur activité dans ce domaine, en collaboration avec les chemins de fer, pour faciliter la circulation automobile.

Si nous avons toujours parlé de routes cantonales, il y a lieu maintenant de préciser qu'il s'agit des routes établies et entretenues *par le canton*, donc de dépenses du canton qui doivent être subventionnées. Ne sont pas comprises les dépenses des communes, ni les participations des communes et des particuliers aux frais des cantons, même s'il est question de routes de grand transit. Mais il est bien entendu, en revanche, que l'on comprendra dans le calcul les allocations éventuelles des cantons aux communes pour autant que ces allocations doivent être affectées aux routes. Cela ne semble peut-être pas aller de soi, ni même être conséquent, et l'on objectera qu'il peut être indifférent de savoir quelle autorité publique supporte la dépense, pourvu que soit obtenu l'effet utile exigé par la Confédération. Mais, en fait, on pousserait à de grandes difficultés pratiques en y comprenant les dépenses des communes. Il serait déjà difficile, souvent, de les établir. Il y a des cantons dans lesquels les autorités cantonales aussi sont dans l'impossibilité de les constater, ceux, où, par exemple, existe encore, pour les routes communales le service des corvées. En tout cas, il serait impossible d'éviter que les organes

de contrôle fédéraux dussent intervenir d'une façon beaucoup plus intensive pour fixer les conditions préalables du subventionnement. Mais c'est là précisément ce que nous désirons éviter et ce que nous pouvons empêcher d'ailleurs, en nous limitant aux dépenses cantonales. Nous pourrions, pour l'essentiel, nous baser sur les indications des cantons. Le contrôle de la Confédération, par voie de haute surveillance, tel qu'il est prévu par l'article 37 de la constitution fédérale, suffira dans l'ensemble et pourra être exercé par les organes actuels. Il est d'ailleurs permis de dire que si, par exemple dans le canton de Zurich, les dépenses des villes de Zurich et de Winterthour étaient aussi comprises dans le calcul, ce mode de faire devrait être pratiqué de même dans la plupart des autres cantons. Dès qu'il le serait partout, la part de subventionnement serait sensiblement égale à ce qu'elle aurait été sans la prise en considération des routes communales; dans l'ensemble, il n'aurait pas d'autre effet qu'un inutile accroissement de travail et l'immixtion de la Confédération dans les phères cantonales. Le seul canton auquel l'élimination complète des dépenses communales, du moins pour les années 1925 et 1926, causerait un préjudice — et encore ne doit-on pas l'exagérer — est le canton des Grisons, qui a laissé, jusqu'à l'adoption de sa nouvelle loi sur les routes, les communes supporter dans une mesure exceptionnellement forte les charges de la route. Il est permis cependant de remarquer que l'influence onéreuse exercée par la circulation automobile sur les voies de communication n'a évidemment commencé à se faire sentir dans ce canton qu'à partir de 1926; c'est ce qui ressort des dépenses minimales qui y ont été consacrées aux travaux d'adaptation proprement dits, en 1925. Avec la nouvelle loi sur les routes, l'exception est supprimée sans autre. Nous pouvons compenser équitablement ce préjudice passager en en tenant compte raisonnablement dans le catalogue des principaux cols alpestres.

VIII. Le subventionnement fédéral de tâches qui rentrent dans le droit et l'obligation des cantons n'est justifié que lorsque le canton n'est pas en mesure — ou ne l'est qu'insuffisamment — de remplir sa tâche par ses propres forces. Le canton qui, pour l'adaptation de ses routes à l'automobile, ne dépense pas plus qu'il n'encaisse au moyen de ses propres impôts et taxes sur les automobiles n'a pas besoin de l'aide fédérale. Il en résulte que les recettes provenant spécifiquement des automobiles sont déduites des dépenses qui donnent droit à la subvention. C'est par cette défalcation que l'on obtient la compensation entre les cantons pauvres et les cantons riches en automobiles, compensation dont il a été question plus haut. Doivent être déduits avant tout les impôts proprement dits sur les

automobiles, mais aussi les taxes de permis et les taxes de cyclistes — toutes impositions qui ne sont perçues que sur une seule catégorie de usagers de la route. Il peut être exact que ces dernières taxes ne devraient contenir, en somme, que l'équivalent de l'activité administrative de l'Etat — un émoulement de chancellerie ou de reconnaissance. On ne peut effectivement guère contester que ces taxes aussi ont dépassé en maints endroits le caractère des taxes pures et ont pris, du moins partiellement, le caractère d'un impôt. Dans la pratique, il serait très difficile de séparer les deux fonctions. (Il y aurait lieu naturellement d'éliminer, par exemple, les taxes pour l'assurance cantonale des cyclistes contre les accidents ou pour la responsabilité civile.) Si, dans *tous* les cantons, les taxes sont déduites, le fait de mettre en compte partout les taxes de permis ou de les omettre ne joue plus ici un rôle déterminant. Toutefois, en les comprenant dans le calcul, on améliore encore, quoique d'une manière imperceptible, la situation des cantons qui n'ont presque pas d'automobiles sur leur propre territoire. Si un canton attribue une partie du produit de ses taxes à une autre administration communale pour des travaux de routes, cette part devra également figurer dans les recettes du canton et en outre aussi être comprise dans les dépenses.

Ne doivent cependant pas être défalquées les subventions attribuées, en vertu de l'article 30 de la constitution fédérale, aux quatre cantons des Grisons, du Tessin, d'Uri et du Valais. Ces subventions ont constitué en grande partie une compensation spéciale pour des droits abandonnés par les cantons. Et si le doublement récent de ces subventions n'a pas été motivé surtout par les charges nouvelles résultant, pour ces cantons, de la circulation automobile, on a voulu ainsi prendre en considération précisément leur situation extrêmement difficile et remédier à une insuffisance particulière. Cette action ne doit pas être ultérieurement paralysée par le fait que cette aide spéciale sera défalquée d'une autre aide générale de la Confédération. Nous voudrions défendre d'autant plus ce point de vue généreux que, par la suite, nous devrons aussitôt faire valoir, en partie à l'égard des mêmes cantons, des *obligations* précises découlant de la constitution.

D'après notre exposé aux titres VII et VIII, l'article 3 du présent arrêté peut se résumer en une formule que nous allons illustrer par un exemple.

Admettons que les dépenses totales d'un canton pour ses routes (d) soient de 6 millions de francs, y compris les dépenses d'adaptation (a) de 3 millions — pour l'aménagement moderne des chaussées, pour l'équivalence d'entretien des principaux cols alpestres, etc. — à compter à double, les recettes provenant de la circulation auto-

mobile (r) de 2 millions, les dépenses et les recettes correspondantes additionnées pour toute la Suisse respectivement de 42 millions (D), 21 millions (A) et 12 millions (R), la part du canton (p) sur la somme à répartir des droits sur la benzine (S) serait, en l'espèce :

$$p = S \frac{d + a - r}{D + A - R} \text{ ou } 4 \frac{6 + 3 - 2}{42 + 21 - 12} \text{ millions}$$

ou en chiffre rond, fr. 550,000. Ce canton recevrait donc de la Confédération environ 13,7 % de ses dépenses nettes de 4 millions ; la caisse ordinaire de l'Etat devrait encore verser le reste, soit 86,3 %.

Si ledit canton n'avait rien dépensé pour des travaux d'adaptation, il recevrait sur la somme totale de ses dépenses nettes une subvention de fr. 314,000 ou le 7,8 %.

IX. Dans l'article 4 de l'arrêté fédéral sont posées deux conditions dont la non-observation exclut le droit du canton à la subvention fédérale. La première est que la subvention reçue dans l'année précédente ait été utilisée en premier lieu pour les routes de grand transit. Elle est conforme au rapport existant entre la subvention et l'article 37^{bis} de la constitution fédérale. En outre, la subvention doit être affectée à l'adaptation des routes parcourues par des automobiles postaux et des automobiles d'entreprises privées concédées par la Confédération. Ici aussi apparaît un intérêt de circulation important et méritant d'être protégé ; le rapport avec l'article 37^{bis} de la constitution fédérale est de nouveau évident. Il n'est pas nécessaire d'un organe spécial pour contrôler si ces conditions préalables du subventionnement sont remplies. L'article 2 assure, du moins indirectement, l'emploi des sommes dépassant les dépenses susmentionnées, en faveur des routes d'automobiles ou, en tout cas, des routes en général.

La seconde condition du subventionnement est que le canton ne perçoive pas, sur les routes publiques, des taxes interdites par le droit fédéral. Il ne convient pas qu'à une époque où l'on abolit par de nouveaux articles constitutionnels des restrictions imposées par les cantons à la circulation automobile, pour donner au nouveau moyen de transport sa valeur propre, on tolère d'autre part de pareilles restrictions, supprimées depuis 70 ans déjà par la constitution fédérale. Ce sont les taxes routières dont il a déjà été question à plusieurs reprises. Remarquons en passant que l'assertion, assez souvent entendue ces derniers temps, d'après laquelle ces taxes d'entrée et de passage ne pouvaient être abolies que par la loi sur les automobiles, rejetée par le peuple, est erronée. Leur mention à l'article 65, alinéa 2, de la loi sur les automobiles a paru désirable comme réserve, vu la liberté laissée aux cantons de prélever des taxes, pré-

vue dans le même alinéa, et, d'autre part, comme contre-partie du droit réservé à la Confédération, dans l'alinéa premier, de percevoir, pour tout son territoire des taxes de circulation sur les automobiles étrangers. Elle était aussi indiquée par le fait que le rachat des anciennes taxes routières semble être un peu tombé dans l'oubli. Mais il faut constater, expressément que, même sans la loi sur les automobiles, il est nécessaire de faire cesser une pratique contraire à la constitution. D'autant plus que la renonciation à un tel procédé, contraire au droit fédéral, a été facilitée, au moins aux quatre cantons montagnards que mentionne l'article 30 de la constitution, par le doublement des subventions fédérales. Il ne conviendrait pas, en effet, de ne respecter le nouvel article 30 de la constitution fédérale que dans l'alinéa 3, mais non dans l'alinéa 2. Il serait contraire aux notions les plus élémentaires, tant de la pratique du subventionnement que de la surveillance de l'exécution des dispositions constitutionnelles, que la Confédération payât finalement des subventions pour le *développement* de la circulation à des cantons qui mettent à la circulation des *empêchements* anticonstitutionnels.

Dans l'application de ces conditions nous distinguons entre le passé et l'avenir. Il ne serait pas possible d'appliquer aux années écoulées, ni à l'année en cours, des dispositions dont les cantons n'ont pas eu connaissance et n'ont pas pu tenir compte.

Pour les années 1925, 1926 et 1927, on mettra les taxes d'entrée et de passage sur le même pied que les autres recettes prélevées par tous les cantons en les introduisant dans le calcul de la subvention comme partie intégrante du facteur r (recettes). Voici un exemple :

En 1925, un canton a eu une dépense totale de . . .	fr.	770,000
dont pour les travaux d'adaptation	»	260,000
	total	fr. 1,030,000

Le produit des taxes ordinaires sur les automobiles s'est élevé à	fr.	34,000
celui des taxes de transit à	»	80,000

Total des recettes	fr.	114,000
--------------------	-----	---------

Ce canton reçoit sur les 4 millions provenant du droit sur la benzine	»	82,000
Recettes, y compris la part du droit sur la benzine	fr.	196,000

Si ce canton n'avait perçu que les taxes ordinaires sur les automobiles de	fr.	34,000
sa part serait de	»	88,000
et ses recettes, y compris sa part provenant du droit sur la benzine, seraient de	fr.	122,000

donc 74,000 francs de moins que selon le mode de calcul prévu pour la période de transition, pendant laquelle on a considéré comme justifiées les taxes de transit.

X. Dans ce qui précède, il était souvent question des routes de grand transit qui, d'après l'article 37^{bis} C. F., doivent être ouvertes à la circulation des automobiles. Mais cette prescription, une des principales de l'article précité, est restée sans disposition d'exécution, par suite du rejet de la loi sur les automobiles. Si la constitution donne à la Confédération le droit d'ouvrir ces routes, elle n'indique pas l'autorité fédérale compétente. Dans le projet rejeté, c'est le Conseil fédéral qui avait été désigné comme telle. Remarquons que de tous les reproches adressés au projet de loi, aucun n'avait pour objet cette attribution de compétence. Il est d'ailleurs indiqué que ce soit l'autorité exécutive qui fasse la distinction entre les routes de grand transit et celles de service local. C'est une affaire d'ordre administratif qui n'est de la compétence ni des tribunaux ni des autorités législatives. Il n'y a du reste aucune raison d'attendre, pour faire cette distinction, qu'un autre projet, contenant également les prescriptions relatives à la circulation et la responsabilité civile, soit adopté. Un certain nombre de cantons ont, peu de temps déjà après l'acceptation de l'article constitutionnel, demandé au Conseil fédéral de désigner les routes de grand transit. Celui-ci a fait observer, à plusieurs reprises, qu'il ne se croyait pas autorisé à agir dans ce sens positif, — en opposition avec le droit de surveillance que lui confère l'article 102, chiffre 2, C. F. — tant qu'il n'en avait pas reçu expressément le mandat. Aujourd'hui, il est non seulement possible mais urgent de désigner les routes de grand transit. Il paraîtrait d'ailleurs peu logique que la Confédération accomplit tout d'abord, comme étant urgente, une tâche qui ne découle qu'indirectement de l'article 37^{bis} C. F., — celle d'accorder des subventions aux cantons — et qu'elle reléguât à l'arrière-plan la tâche principale, approuvée depuis des années déjà par le peuple et les Etats, celle d'ouvrir à la circulation les routes de grand transit. C'est la raison pour laquelle nous avons introduit dans l'arrêté fédéral la disposition de l'article 1^{er} relative à la compétence. Quant à mettre en regard de cette disposition une autre disposition réglant les attributions qui restent aux cantons, comme il était peut-être indiqué de le faire dans le projet de loi réglementant la circulation des automobiles (art. 2, al. 2), nous n'en voyons pas la nécessité.

XI. Le présent projet d'arrêté fédéral est intentionnellement bref. En le préparant, nous avons dû nous convaincre que nous n'avions le choix qu'entre cette possibilité et un arrêté fédéral bourré de toute espèce de détails d'exécution. Quoique la solution que nous recom-

mandons pour les subventions ne prétende nullement à l'infaillibilité — nous avons étudié encore une douzaine de variantes — il faut au surplus concéder que, même dans les limites de cette solution, diverses interprétations sont possibles. La liberté de mouvement désirable sera établie par les instructions et ordonnances du Conseil fédéral, contenant tous les détails nécessaires. En outre, nous avons déjà fait remarquer que dans l'exécution de l'arrêté fédéral nous n'aurons nullement affaire à des circonstances invariables, mais bien à des circonstances variables; cela aussi demande que les prescriptions ne soient pas arrêtées d'avance avec rigidité. Nous voudrions également laisser à l'ordonnance le soin de fixer la période, soit les termes des paiements. On sera d'accord sans doute de penser que le département fédéral de l'intérieur pourrait être désigné comme organe d'exécution de l'arrêté fédéral.

C. Caractère de l'arrêté.

XII. Comme nous avons maintes fois exprimé la pensée qu'il y aurait lieu entre autre de chercher une solution aussi *rapide* que possible, on pourrait se demander s'il ne faut pas l'activer en déclarant l'arrêté fédéral urgent. Nous ne pouvons nous rallier à cette conclusion. Nous n'avons pas caché que différentes opinions sont possibles sur le point de savoir si l'arrêté fédéral est entièrement couvert par l'article 37^{bis} de la constitution fédérale. En outre, nous avons proposé une solution qui, suivant les circonstances, sera cependant valable pour un certain temps. C'est une des raisons pour lesquelles nous nous appuyons, à son sujet, non seulement sur l'assentiment de l'Assemblée fédérale, mais aussi du peuple suisse, et nous voudrions au moins garantir autant que possible les droits populaires existant en matière de modification de la constitution. C'est ce qui a lieu par le moyen du referendum. Ne sont écartées que l'*obligation* d'une votation populaire et la majorité des cantons. Si nous osons exprimer la supposition que précisément, en ce qui concerne ce projet, la majorité des cantons ne saurait guère jouer un rôle important, parce qu'il s'agit pour eux non pas de nouvelles charges, mais de facilités, nous n'attribuons expressément à cet argument qu'une valeur pratique et non pas juridique. Mais, d'autre part, nous pensons pouvoir ajouter l'idée toute pratique que le délai référendaire n'a pas d'importance essentielle pour les cantons. On verra déjà dans la première partie de ce délai s'il est fait appel au peuple. Si ce n'est pas le cas, les cantons qui ont un intérêt à procéder à des modifications avant la fin de l'exercice administratif, en vue du subventionnement, pourront encore prendre leurs dispositions, puisqu'ils seront alors en état de compter sur des recettes assurées.

Nous vous prions de donner votre approbation à l'arrêté fédéral ci-joint.

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

Berne, le 23 septembre 1927.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le vice-président,

SCHULTHESS.

Le chancelier de la Confédération,

KAESLIN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

allouant

**des subventions aux cantons pour les routes ouvertes
aux automobiles.**

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 23 septembre 1927,

arrête:

Article premier.

Le Conseil fédéral peut, après avoir pris l'avis des gouvernements cantonaux, déclarer totalement ou partiellement ouvertes certaines routes nécessaires au grand transit.

Art. 2.

La benzine et le benzol pour moteurs sont passibles, à l'entrée en Suisse, en sus du droit de base de dix francs par cent kilos, poids brut, d'un droit supplémentaire de dix francs par cent kilos, poids brut.

Le Conseil fédéral est autorisé à frapper les autres combustibles pour moteurs, ainsi que les matières qui servent à leur fabrication,

d'un droit supplémentaire dont le montant correspondre à l'importation de la benzine et du benzol.

La moitié du revenu annuel provenant du droit supplémentaire est versée aux cantons, à titre de subvention pour l'amélioration et l'entretien des routes publiques ouvertes aux automobiles.

La benzine et le benzol sont exonérés du droit supplémentaire s'ils sont utilisés, pour des courses prévues à l'horaire, par des entreprises de transport concessionnaires bénéficiant de subventions de l'administration des postes, de cantons ou de communes.

Art. 3.

La part de chaque canton est déterminée sur la base du rapport entre ses dépenses totales pour son réseau de routes et les dépenses de même nature de l'ensemble des cantons.

Les dépenses pour l'aménagement moderne des chaussées, pour l'entretien et l'amélioration des tronçons de route reliant les localités les plus élevées des deux côtés des principaux cols alpestres, ainsi que pour la suppression ou la protection de croisées de routes et de voies ferrées, sont comptées à double.

Les taxes et impôts spéciaux payés par les automobilistes et les cyclistes sont portés en déduction.

Art. 4.

Les subventions sont employées à mettre en état et à entretenir d'une manière suffisante en premier lieu les routes de grand transit, puis les routes parcourues par des automobiles postaux ou des automobiles d'entreprises privées concédées par la Confédération.

Les cantons qui n'observent pas cette prescription ou qui perçoivent, sur les routes publiques, des taxes interdites par le droit fédéral perdent le bénéfice de la subvention.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux subventions afférentes aux années 1925, 1926 et 1927.

Art. 5.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté. Il édicte les prescriptions de détail concernant la répartition de la subvention aux cantons qui remplissent les conditions requises.

Art. 6.

Le Conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier le présent arrêté et de fixer la date de son entrée en vigueur.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur un projet d'arrêté fédéral allouant des subventions aux cantons pour les routes ouvertes aux automobiles. (Du 23 septembre 1927.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1927
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2221
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.09.1927
Date	
Data	
Seite	189-207
Page	
Pagina	
Ref. No	10 085 068

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.