

7484

RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier

(Du 22 octobre 1957)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser notre rapport sur l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier.

Cette initiative a été déposée à la chancellerie fédérale le 6 février 1956 par le comité d'initiative pour l'amélioration du réseau routier. Elle porte 203 138 signatures valables et est rédigée comme suit:

Les citoyens suisses soussignés ayant le droit de vote demandent, par voie d'initiative populaire selon l'article 121 de la constitution fédérale, que:

1. L'article 23 de la constitution fédérale qui, dans sa teneur actuelle, est conçu en ces termes:

¹ La Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays.

² Dans ce but, elle peut ordonner l'expropriation moyennant une juste indemnité. La législation fédérale statuera les dispositions ultérieures sur cette matière.

³ L'Assemblée fédérale peut interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération.

soit complété par l'alinéa *1 bis* suivant:

Elle prend des mesures pour favoriser l'entretien des routes cantonales et l'amélioration appropriée des routes qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays et pour assurer la construction de routes automobiles, notamment entre l'Ouest et

l'Est et entre le Nord et le Sud du pays, et des principaux secteurs complémentaires. Elle y affectera au moins la moitié du produit total net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs.

et que:

2. L'article 30 de la constitution fédérale qui, dans sa teneur actuelle, est conçu dans ces termes:

¹ Le produit des péages appartient à la Confédération.

² Les indemnités payées jusqu'à présent aux cantons pour le rachat des péages, des droits de chaussée et de pontonnage, des droits de douane et d'autres émoluments semblables sont supprimés.

³ Les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent, à partir du 1^{er} janvier 1925, par exception et à raison de leurs routes alpestres internationales, une indemnité annuelle dont le chiffre est fixé comme il suit:

	Fr.
Uri	160 000
Grisons	400 000
Tessin	400 000
Valais	100 000

et l'article 7 de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950 concernant le régime financier de 1951 à 1954 (chiffre I de l'arrêté fédéral du 25 juin 1954 concernant le régime financier de 1955 à 1958), qui est conçu en ces termes:

¹ La Confédération cède aux cantons, pour les années 1955 à 1958, la moitié du produit net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs. Cette cession se fait sous forme:

- a. De versements à raison des dépenses générales résultant de l'ouverture de routes aux véhicules automobiles;
- b. De versements à raison des dépenses consécutives à l'amélioration et à la construction de routes principales appartenant à un réseau à désigner par le Conseil fédéral et dont l'exécution satisfait à certaines exigences techniques;
- c. De versements supplémentaires à raison des charges résultant de la construction de routes par les cantons financièrement faibles.

² Les indemnités que les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent annuellement à raison de leurs routes alpestres internationales, en vertu de l'article 30, 3^e alinéa, de la constitution, sont portées pour les années 1955 à 1958 aux montants suivants:

	Fr.
Uri	240 000
Grisons	600 000
Tessin	600 000
Valais	150 000

soient abrogés et remplacés par le nouvel article 30 de la constitution fédérale suivant:

Art. 30

¹ Le produit des péages appartient à la Confédération.

² A part les prestations en faveur des routes, prévues par l'article 23, alinéa 1bis, la Confédération cède toutefois aux cantons dont les ressources financières sont relativement faibles, pour l'aménagement et l'entretien des routes, un dixième du produit total net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs.

³ En outre, les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent à raison de leurs routes alpestres internationales, une indemnité annuelle dont le chiffre est fixé comme il suit:

	Fr.
Uri	240 000
Grisons	600 000
Tessin	600 000
Valais	150 000

⁴ Les indemnités payées jusqu'à présent aux cantons pour le rachat des péages, des droits de chaussée et de pontonnage, des droits de douane et d'autres émoluments semblables sont supprimées.

L'initiative contient une clause de retrait.

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont pris acte les 13 et 20 mars 1956 de notre rapport du 9 mars 1956 sur l'aboutissement de l'initiative (FF 1956, I, 697), nous invitant à nous exprimer sur le fond.

Ce mandat nous a été donné à un moment où l'amélioration du réseau suisse des routes principales faisait l'objet des études très poussées de la commission de planification du réseau des routes principales nommée en automne 1954 par le département de l'intérieur, ainsi que d'une commission nommée par le département des finances et des douanes en liaison avec la question du nouveau régime des finances fédérales. Les études de ces deux commissions ayant abouti à certaines conclusions, le moment nous paraît venu de traiter dans toute son étendue le problème de l'amélioration du réseau des routes principales et de nous déterminer à l'égard de l'initiative susmentionnée.

I. Généralités

A. LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET LÉGISLATIVES ACTUELLES SUR LES ROUTES

Aux termes des dispositions fédérales — constitutionnelles et législatives — en vigueur, la souveraineté sur les routes, c'est-à-dire la compétence pour désigner le réseau des routes publiques, construire les routes,

les entretenir et les faire servir au trafic, appartient en principe aux cantons. La construction et l'entretien des routes publiques et la législation sur la matière sont notamment leur affaire. La souveraineté des cantons sur les routes n'est cependant pas absolue. Elle est limitée par une série d'attributions de la Confédération, qui sont prévues dans la constitution et réglées par la législation fédérale.

La constitution de 1848 posa déjà le principe de la suppression des droits de chaussée et de pontonnage. Ces droits furent rachetés graduellement par la Confédération, ce qui veut dire que celle-ci versa aux cantons une indemnité pour leur suppression. Lors de la revision constitutionnelle de 1874, ces indemnités disparurent complètement. Seule subsista la somme fixe à verser annuellement aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais en raison de leurs routes alpestres internationales (art. 30 Cst.).

L'article 37 de la constitution donne à la Confédération le droit de haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse. Selon la conception juridique dominante, cette surveillance ne s'étend qu'aux routes offrant pour le pays un intérêt d'ordre postal ou militaire, à celles pour la construction ou l'entretien desquelles la Confédération a versé une fois des subventions ou en verse régulièrement. La haute surveillance consiste surtout pour la Confédération dans le fait de contrôler de façon continue l'état de ces routes et ponts et de provoquer la suppression des défauts qui pourraient être constatés. Les cantons sont tenus envers la Confédération d'entretenir les routes existantes, mais non pas d'en construire de nouvelles ou d'en élargir et d'en améliorer.

L'article 37bis de la constitution a transféré en 1922 une part importante de la souveraineté cantonale à la Confédération. Il lui a donné le droit d'établir des prescriptions concernant la circulation des automobiles et des cycles et de faire ouvrir certaines routes au grand transit. Cette extension de la compétence fédérale n'affecte cependant pas la construction des routes, parce que l'article 37 ne donne pas à la Confédération le droit de contraindre les cantons de construire ou d'améliorer des routes qui pourraient servir au grand transit.

D'autre part, la Confédération s'est toujours efforcée d'encourager la construction et l'amélioration de routes lorsqu'il s'agissait de travaux que les cantons n'auraient pas pu exécuter sans son aide financière. Elle s'est fondée pour cela sur l'article 21 de la constitution de 1848, qui fut repris sans changement dans la constitution de 1874 sous la forme d'un article 23 autorisant la Confédération à ordonner à ses frais ou à encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays. Usant de ce pouvoir, la Confédération a alloué des subventions pour la construction de la route du Brünig (1856), de la route de la Furka-Oberalp, de l'Axenstrasse (1861), et des routes du Grimsel et du Klausen (1891), de Gandria (1930), etc.

La motorisation qui commença dans les années «vingt» imprima un grand développement à la circulation routière. L'amélioration des routes prit une importance sans cesse croissante. En percevant des droits sur la benzine, la Confédération se réserva d'emblée une partie considérable du rendement fiscal du véhicule à moteur, tout en laissant aux cantons la charge entière des dépenses grandissantes entraînées par les routes. Cet état de choses devait faire place à un régime foncièrement différent, qui fût financièrement acceptable. L'arrêté fédéral du 21 septembre 1928 allouant des subventions aux cantons pour les routes ouvertes aux automobiles affecta aux cantons la moitié du produit des droits supplémentaires perçus sur les carburants pour moteurs, avec charge de l'employer à l'amélioration et à l'entretien des routes publiques ouvertes aux automobiles. De véritables considérations de politique routière n'inspiraient pas cet arrêté.

Le désir de voir la Confédération pratiquer une politique plus active dans le domaine des routes suscita l'initiative routière déposée en 1927. Cette initiative, qui tendait à confier à la Confédération tout le soin des routes de transit, fut rejetée par le peuple (420 082 non contre 248 350 oui) et par les cantons (17⁴/₂ cantons acceptants, 2²/₂ cantons rejetants). Une autre initiative, déposée en 1934, tendait aux mêmes fins dans le domaine des routes alpestres. Elle fut retirée au profit d'un arrêté fédéral du 4 avril 1935 concernant l'amélioration et le développement du réseau routier dans les Alpes. En vertu de cet arrêté, le Conseil fédéral alloua pendant douze ans des subventions annuelles de 7 millions de francs pour des travaux de routes à exécuter par les cantons suivant un programme fédéral et certaines règles. Lorsque la première période de construction régie par l'arrêté fédéral susmentionné fut arrivée à son terme en 1947, les chambres votèrent un arrêté fédéral, du 11 mars 1948, ouvrant un crédit global de 7 millions de francs pour la continuation des travaux routiers dans les Alpes.

La révision du régime des finances fédérales pour 1950 et pour la période de 1951 à 1954 donna l'occasion de revoir la question de la politique fédérale en matière de routes et d'asseoir sur une base constitutionnelle sûre les nouvelles dispositions fondamentales tenues pour nécessaires. Aux termes de l'article 7 de l'arrêté fédéral sur le régime financier de 1951 à 1954, adopté le 29 septembre 1950 à titre de droit constitutionnel et prorogé jusqu'en 1958, la Confédération cède aux cantons jusqu'en 1958 la moitié du produit net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs. Cette cession se fait sous forme de :

- a. Versements à raison des dépenses générales résultant de l'ouverture de routes aux véhicules automobiles;
- b. Versements à raison des dépenses consécutives à l'amélioration et à la construction de routes principales appartenant à un réseau à

désigner par le Conseil fédéral et dont l'exécution satisfait à certaines exigences techniques;

- c. Versements supplémentaires à raison des charges résultant de la construction de routes par les cantons financièrement faibles.

Les indemnités que les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent en vertu de l'article 30, 3^e alinéa, de la constitution, furent en outre augmentées. L'exécution de ces dispositions constitutionnelles fut réglée par l'arrêté fédéral du 21 décembre 1950 répartissant entre les cantons de 1950 à 1954 la moitié du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs. Cet arrêté fut prorogé jusqu'en 1958 par un arrêté fédéral du 17 décembre 1954. Aux termes de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1950, 40 pour cent de la part cantonale du produit des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs sont répartis entre les cantons, à titre de contribution aux dépenses générales pour les routes ouvertes aux automobiles, suivant le barème appliqué pour la répartition antérieure. 20 pour cent sont versés à titre de contribution supplémentaire aux charges résultant de la construction des routes par les cantons financièrement faibles. 20 pour cent de la somme à répartir annuellement sont affectés à l'amélioration et à la construction de routes dans la région des Alpes, tandis que 20 pour cent sont utilisés pour l'amélioration et la construction de routes en dehors de cette région. Il s'agit là de véritables subventions d'ouvrages. Se fondant sur ces dispositions, le Conseil fédéral a pris les 27 juillet 1951, 10 juillet 1953 et 16 septembre 1955 des arrêtés d'exécution qui déterminent le réseau des routes principales, fixent les directives et normes pour l'aménagement, établissent les règles à suivre pour le calcul des subventions et, enfin, répartissent entre les cantons et les diverses routes les crédits disponibles.

B. EXIGENCES POUR L'AVENIR

1. Les faits et les nécessités techniques

Ces derniers temps, il est devenu toujours plus évident que l'amélioration du réseau routier suisse constitue une tâche urgente. La motorisation du trafic routier en 1947 était déjà supérieure à ce qu'elle était avant guerre. Elle continua de se développer dans les années suivantes, atteignant une ampleur qui dépassa de loin toutes les prévisions. Ces faits sont confirmés par les tableaux ci-après sur l'effectif des véhicules à moteur, le nombre des véhicules étrangers entrés en Suisse et les résultats des recensements du trafic.

Effectif des véhicules à moteur, période de 1948 à 1956

Jour du recensement: 30 septembre

y compris les véhicules des administrations fédérales,
mais sans ceux de l'armée et sans les tracteurs agricoles *Tableau 1*

Année	Véhicules à moteurs				Moto- cycles, scooters, cycles avec moteurs auxiliaires	Total des véhicules à moteur	Nombre des habitants par	
	Voitures de tourisme	Cars	Camions et tracteurs	Total			Voiture auto- mobile	Véhicule à moteur
1948	105 954	1756	32 170	139 880	48 882	188 762	33	24
1950	146 998	2028	39 486	188 512	75 975	264 487	25	18
1952	187 879	2186	43 809	233 874	142 374	376 248	20	13
1954	237 510	2432	50 236	290 178	193 805	483 983	17	10
1955	270 821	2502	54 567	327 890	216 441	544 331	15	9
1956	308 679	2594	60 363	371 636	235 116	606 752	13	8

Véhicules à moteur étrangers entrés en Suisse pour un séjour temporaire, prévu de 1948 à 1956

Tableau 2

Année	Voitures de tourisme	Cars	Camions	Total des véhicules à moteur sans les motocyclettes	Motocyclettes	Total des véhicules à moteur
1948	412 554	37 976	12 161	462 691	33 306	495 997
1950	607 763	42 664	18 361	668 788	39 421	708 209
1952	898 121	41 676	18 670	958 467	90 829	1 049 296
1954	1 386 021	47 921	19 263	1 454 105	174 503	1 628 608
1955	1 682 665	47 941	20 935	1 751 541	191 609	1 943 150
1956	1 908 028	46 785	26 251	1 981 064	179 858	2 160 922

Remarque: sans le trafic frontière

Moyenne annuelle du trafic automobile quotidien et effectif des automobiles en Suisse

Tableau 3

Route	Poste de recensement	Moyenne annuelle en 1948/1949	Moyenne annuelle en 1955	Augmentation en pour cent de 1948 à 1955
1	Genève-Lausanne (Rolle)	1 910	4 260	+ 123 %
1	Berne-Zurich (Schlieren)	3 020	6 980	+ 131 %
2	Bâle-Olten (Thürnen)	700	1 880	+ 169 %
2	Bellinzzone-Lugano (Cadenazzo)	670	2 020	+ 202 %
6	Berne-Thoune (Rubigen)	1 610	3 980	+ 164 %
7	Winterthour-Saint-Gall (Elgg)	840	2 230	
	Effectif des automobiles en Suisse	139 880	327 890	+ 134 %

Comme le montre le tableau 1, l'effectif des automobiles en Suisse a plus que doublé depuis 1948, tandis que celui des motocyclettes, y compris les cycles avec moteur auxiliaire, est à peu près cinq fois plus élevé.

Le nombre des véhicules à moteur étrangers entrés en Suisse ressort du tableau 2. Au cours de la période de 1948 à 1956, l'effectif des voitures de tourisme s'est accru d'environ 363 pour cent, celui des motocyclettes de 440 pour cent et celui des véhicules à moteur de toutes les catégories de 335 pour cent.

L'accroissement du trafic routier va de pair avec l'augmentation de l'effectif des véhicules et du nombre des véhicules à moteur étrangers entrant en Suisse. Le tableau 3 indique la moyenne annuelle du trafic automobile quotidien sur six points du réseau des routes principales suisses, où le trafic a été recensé tant en 1948 qu'en 1955.

Certes, de nombreux travaux routiers ont été exécutés ces dernières années, notamment dans les régions alpestres, grâce aux efforts conjugués de la Confédération et des cantons. L'augmentation incessante du trafic suisse et étranger, les entraves qui en résultent pour la circulation, les inconvénients que présente le transit rapide pour les localités, de même que l'inquiétant accroissement du nombre des accidents, ont cependant amené les milieux les plus étendus à reconnaître que notre réseau routier ne répond plus aux exigences et doit par conséquent être aménagé sur une grande échelle. En ce qui concerne la sécurité du trafic en particulier, il ressort des statistiques étrangères des accidents que les routes automobiles présentent trois à quatre fois moins de danger que les routes ordinaires. Selon des estimations américaines, la proportion est encore plus favorable pour les autoroutes. Il semble donc que la construction d'autoroutes soit un moyen efficace de réduire le nombre des accidents de la circulation. Mais des considérations de politique économique et des raisons d'ordre touristique commandent aussi impérieusement de construire des autoroutes et de poursuivre en général l'amélioration de notre réseau routier. Des articles de presse, des résolutions, des requêtes et des interventions parlementaires montrent nettement que le public est d'avis qu'il faut s'engager dans de nouvelles voies pour accomplir les tâches futures en matière de routes.

La solution de ce problème d'ordre largement national et extrêmement complexe ne saurait relever d'un service unique de la Confédération. Elle exige, à l'avenir également, une étroite collaboration entre la Confédération, les cantons et d'autres milieux. Aussi le département de l'intérieur a-t-il institué, en automne 1954, une commission, appelée « commission du département fédéral de l'intérieur pour l'étude du plan d'ensemble du réseau des routes principales suisses ». Il l'a chargée d'élucider toutes les questions que l'établissement d'un plan de construction de routes pose. Les travaux de cette commission de planification approchent

de leur terme. Ils ont révélé que la transversale ouest-est (Léman-lac de Constance) et la ligne nord-sud (Bâle-Chiasso, sans la région alpestre proprement dite), ainsi qu'une série d'autres routes importantes devraient être remplacées par des autoroutes ou des voies analogues. Il y aurait lieu en outre de créer, à travers les Alpes, des liaisons routières pouvant être maintenues en hiver. Nous constatons ainsi que la commission de planification, au vu du résultat de ses études très poussées, confirme l'avis exprimé par les spécialistes et des milieux plus étendus, à savoir que l'établissement d'un réseau limité de routes nouvelles, répondant à tous égards aux exigences d'un trafic moderne, est absolument nécessaire et que la tâche doit être entreprise sur de nouvelles bases, puisqu'elle est d'intérêt national.

2. Les bases juridiques nécessaires à la réalisation des projets de constructions routières

L'établissement d'un réseau routier de l'ampleur indiquée ci-dessus doit, de toute évidence, reposer sur des bases particulières, tant d'ordre financier que juridique. Il faudrait en effet des dizaines d'années si l'on voulait construire et financer l'œuvre selon la méthode traditionnelle de l'amortissement immédiat. De plus, il serait difficile d'assurer l'établissement du réseau sans que certaines attributions des cantons dans le domaine routier soient transférées à la Confédération. Or un transfert d'attributions cantonales à la Confédération exige une révision partielle de la constitution. Nous relevons, dans cet ordre d'idées, que tous les milieux intéressés à l'aménagement du réseau des routes principales paraissent bien être d'accord sur cette question cardinale. L'initiative pour l'amélioration du réseau routier tend expressément à une révision partielle de la constitution. Après un examen approfondi de l'ensemble du problème, la commission de planification est arrivée tout entière à la conclusion que seule une révision partielle de la constitution permettrait d'établir un réseau routier d'intérêt national qui réponde aux conditions de fait et satisfasse aux exigences techniques. Enfin, le département des finances et des douanes, qui, en liaison avec la question d'un nouveau régime des finances fédérales, avait fait examiner par une commission d'étude le problème de la construction et du financement des routes de grand transit, était aussi parti de l'idée que le problème ne pourrait être résolu que par une nouvelle répartition des attributions entre la Confédération et les cantons, répartition qui serait réglée par de nouvelles dispositions constitutionnelles. À vrai dire, les avis divergent sur la question du champ des nouvelles attributions à confier à la Confédération.

Nous examinerons ci-après les différentes propositions concernant la révision partielle de la constitution en vue de conférer certaines attributions à la Confédération en matière de routes.

II. L'initiative populaire tendant à la revision partielle de la constitution pour l'amélioration du réseau routier

A. FORME ET CONTENU DE L'INITIATIVE

L'initiative pour l'amélioration du réseau routier a été déposée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Selon l'article 121, 6^e alinéa, de la constitution, combiné avec l'article 8 de la loi du 27 janvier 1892/5 octobre 1950 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale, les chambres doivent décider dans les trois ans dès le dépôt de l'initiative si elles adhèrent au projet tel qu'il est formulé ou si elles le rejettent. Dans les deux cas, le projet doit être soumis à la votation du peuple et des cantons. Si les chambres n'adhèrent pas à l'initiative, elles peuvent en recommander le rejet ou élaborer un contre-projet portant sur la même matière et le soumettre à la votation avec l'initiative. Le peuple et les cantons auront ensuite à décider s'ils acceptent le texte de l'initiative ou le contre-projet de l'Assemblée fédérale et en faire ainsi du droit constitutionnel ou si la constitution ne doit pas être révisée.

L'initiative populaire propose de compléter l'article 23 de la constitution, qui règle les constructions publiques, par un alinéa *1 bis* ainsi rédigé:

Elle (la Confédération) prend des mesures pour favoriser l'entretien des routes cantonales et l'amélioration appropriée des routes qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays et pour assurer la construction de routes automobiles, notamment entre l'Ouest et l'Est et entre le Nord et le Sud du pays, et des principaux secteurs complémentaires. Elle y affectera au moins la moitié du produit total net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs.

L'initiative propose en outre de compléter l'article 30 de la constitution en le rédigeant comme il suit:

Le produit des péages appartient à la Confédération.

A part les prestations en faveur des routes, prévues par l'article 23, alinéa *1 bis*, la Confédération cède toutefois aux cantons dont les ressources financières sont relativement faibles, pour l'aménagement et l'entretien des routes, un dixième du produit total net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs.

En outre, les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent à raison de leurs routes alpestres internationales, une indemnité annuelle dont le chiffre est fixé comme il suit:

	Fr.
Uri	240 000
Grisons	600 000
Tessin	600 000
Valais	150 000

Les indemnités payées jusqu'à présent aux cantons pour le rachat des péages, des droits de chaussée et de pontonnage, des droits de douane et d'autres émoluments semblables sont supprimées.

B. EXAMEN DE L'INITIATIVE QUANT AU FOND

1. Effets des nouvelles dispositions proposées

L'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier vise à imposer à la Confédération des tâches déterminées en matière de routes et à fixer définitivement ses prestations financières envers les cantons. Ainsi, selon le nouvel alinéa 1^{bis} de l'article 23 de la constitution, la Confédération devrait favoriser l'entretien et l'amélioration des routes cantonales, ainsi que l'amélioration appropriée des routes qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays. Elle devrait également assurer la construction d'un réseau limité de routes automobiles. Il est évident que la Confédération pourrait satisfaire de différentes manières à cette obligation d'intervenir activement dans les constructions routières. Pour ce qui a trait à l'entretien des routes cantonales et à l'amélioration appropriée des routes qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays, la Confédération pourrait se borner aux dispositions déjà prises actuellement, en vertu du droit en vigueur, pour encourager ces travaux. Mais elle pourrait aussi prendre des mesures plus étendues. Pour assurer la construction d'un réseau limité de routes automobiles, la Confédération pourrait se contenter de donner des directives techniques précises et obliger les cantons à les observer lors de l'amélioration de sections de routes. Mais il lui serait également loisible d'établir elle-même les projets et de confier aux cantons le soin de les exécuter; elle serait même en mesure, selon le texte de la disposition, de construire et d'entretenir elle-même les ouvrages dont il s'agit en tant que routes fédérales. Quant aux modalités selon lesquelles la Confédération devrait user de ses attributions, elles seraient réglées par les dispositions d'exécution.

Pour permettre à la Confédération de satisfaire à ses obligations, il faudrait dorénavant affecter à l'aménagement des routes au moins la moitié du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs. La disposition constitutionnelle réserve à la Confédération la faculté d'affecter, au besoin, plus de la moitié de ce produit aux travaux routiers. Elle ne précise toutefois pas à quoi les cantons devraient affecter les sommes reçues. S'inspirant du droit en vigueur, le texte de l'initiative prévoit en outre que la Confédération serait tenue de verser durablement aux cantons dont les ressources financières sont relativement faibles un dixième du produit total des droits d'entrée sur les carburants pour l'amélioration et l'entretien de leurs routes. Les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais resteraient au bénéfice, à raison de leurs routes alpestres internationales, des indemnités traditionnelles fixées par l'arrêté concernant le régime des finances fédérales pour les années 1955 à 1958.

La réglementation proposée par l'initiative différerait sensiblement de l'actuelle, en ce sens qu'elle ne se combinerait plus avec les dispositions

en voie de revision concernant les finances fédérales, mais qu'elle devrait faire l'objet d'une disposition constitutionnelle indépendante et être maintenue en vigueur pour une durée illimitée. Ce fait donnerait à la Confédération et aux cantons la possibilité de dresser, d'exécuter et de financer de vastes programmes d'amélioration du réseau routier suisse.

Les dispositions constitutionnelles proposées permettraient sans doute d'atteindre aisément les buts visés par les promoteurs de l'initiative au sujet de l'amélioration des routes suisses. La Confédération aurait toutes les attributions nécessaires pour arriver à ses fins. Lorsque les milieux intéressés déposent des initiatives tendant à confier de nouvelles tâches à la Confédération, le Conseil fédéral a notamment le devoir d'examiner, à l'intention du constituant, s'il paraît nécessaire de transférer des attributions cantonales à la Confédération pour atteindre le but visé et si cela est compatible avec l'intérêt général qui consiste indiscutablement à maintenir la structure fédérative de notre Etat. Il doit en outre veiller à ce que les tâches confiées à la Confédération, notamment les attributions législatives, soient clairement définies. Enfin, il doit s'assurer si, du point de vue systématique, le nouveau droit proposé occupera dans la constitution la place qui convient. L'initiative doit encore être examinée à la lumière de ces considérations.

2. Les attributions à conférer à la Confédération en matière de routes

La disposition à ajouter à l'article 23 de la constitution donnerait à la Confédération la compétence d'encourager l'entretien des routes cantonales, d'améliorer de façon appropriée des routes qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays et d'assurer la construction d'un réseau limité de routes automobiles. Comme nous l'avons relevé plus haut, le projet d'initiative laisse manifestement au législateur la faculté de décider quelles mesures devraient être prises, dans des cas particuliers, pour atteindre les buts visés. Il appartiendrait ainsi au législateur de régler des questions de principe, à savoir: Jusqu'à quel point la Confédération devrait-elle intervenir, notamment au sujet de la construction de routes automobiles, dans les attributions actuelles des cantons? Devrait-elle, par exemple, se borner à établir des projets généraux ou détaillés? Devrait-elle entreprendre elle-même la construction d'un réseau de routes automobiles? La loi ne devrait cependant pas, pour une matière déterminée, délimiter les attributions de la Confédération par rapport à celles des cantons. Ce serait là l'affaire de la constitution fédérale. En effet, ce n'est qu'en matière constitutionnelle que les cantons ont un droit particulier de dire leur mot, qui se traduit par la double majorité dans la votation populaire. Considérant que notre droit public doit être aussi clair que possible, nous tenons pour un défaut essentiel de l'initiative le fait qu'elle passe sous silence, sans doute pour des raisons relatives à la votation, les droits de souveraineté des cantons en matière de routes.

3. Les obligations financières de la Confédération envers les cantons

L'arrêté sur le régime des finances fédérales donne aux cantons l'assurance que la moitié du produit des droits d'entrée sur les carburants leur sera cédée sous la forme de versements à raison des dépenses générales résultant de l'ouverture de routes aux véhicules automobiles, de versements à raison des dépenses consécutives à l'amélioration et à la construction de routes principales appartenant au réseau à désigner par le Conseil fédéral et, enfin, de versements supplémentaires à raison des charges résultant de la construction de routes par les cantons financièrement faibles. Au contraire, la disposition constitutionnelle proposée se borne à dire que la Confédération affectera au moins la moitié du produit net des droits d'entrée sur les carburants à l'exécution de ses obligations en matière de routes. Selon cette disposition, il appartiendrait ainsi à la législation fédérale de fixer, dans chaque cas, quelle serait la part — la moitié ou plus — du produit des droits d'entrée sur les carburants à affecter à la construction des routes. Le législateur fédéral n'aurait donc plus uniquement à fixer les taux en pour-cent des subventions pour les dépenses générales, pour l'amélioration du réseau des routes principales et pour la péréquation financière. Il devrait aussi désigner lui-même les genres de travaux routiers pour lesquels des contributions doivent être allouées. Une définition si vague des obligations financières de la Confédération envers les cantons, considérée du point de vue de ces derniers, ne peut évidemment pas plus donner satisfaction que la délimitation des attributions fédérales prévue par l'initiative.

D'autre part, le 2^e alinéa du nouvel article 30 de la constitution dispose de façon limitative qu'à part les prestations susindiquées en vue de favoriser la construction de routes, la Confédération cède aux cantons financièrement faibles, pour l'aménagement et l'entretien de leurs routes, un dixième du produit net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1950 répartissant entre les cantons de 1950 à 1954 la moitié du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs (arrêté prorogé jusqu'à fin 1958) prévoit le versement aux cantons financièrement faibles de contributions supplémentaires aux charges résultant de la construction des routes, contributions s'élevant annuellement à 20 pour cent de la somme à répartir. Alors que le produit de ces droits d'entrée avait atteint environ 95 millions de francs en 1950, il a été de 197 millions de francs en 1956; or il faut prévoir que ce rendement s'accroîtra encore si la situation ne se modifie pas. C'est ainsi qu'une somme de quelque 9,5 millions de francs a été versée, en 1950, aux cantons financièrement faibles et que, pour 1956, elle fut de l'ordre d'environ 19,7 millions de francs. On voit ainsi que les montants nécessités par les versements auxdits cantons ont été de beaucoup supérieurs à ceux qu'on avait prévus et considérés comme justifiés, même en cas de situation favorable, lors de l'établissement

du barème de répartition. D'autre part, il est manifeste qu'on devrait pouvoir adapter aisément et en tout temps aux besoins nouveaux le rapport existant entre les contributions aux cantons pour leurs dépenses générales, les subventions d'ouvrages et la péréquation financière. Nous ne pouvons admettre que soit fixée, par une disposition rigide de la loi, la part du produit des droits d'entrée sur les carburants à affecter à la péréquation financière. Agir d'une manière contraire signifierait se laisser guider dans une mesure excessive par des considérations d'opportunité en relation avec la votation populaire.

4. La place qu'il conviendrait d'attribuer logiquement aux nouvelles dispositions dans la constitution

Nous devons enfin aborder ici une question qui touche plutôt la forme : celle de savoir si la place où il s'agirait, selon l'initiative, d'insérer le nouveau texte constitutionnel est la bonne ou s'il conviendrait, dans l'intérêt de la systématique, de lui en attribuer une autre.

L'article 23 de la constitution, qui devrait être complété en ce qui concerne les routes, donne à la Confédération le droit d'exécuter, à ses frais ou d'encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays. Cet article sert également de base à la législation sur l'expropriation. Il donne à l'Assemblée fédérale le pouvoir d'interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération. En vertu de l'article en question, la Confédération a notamment subventionné d'importantes corrections de cours d'eau et, nous l'avons déjà dit, la construction de routes. L'article a cependant été aussi appliqué dans d'autres cas, tels que la construction de ponts, la régularisation du niveau de lacs et la création de ports. Tandis que la correction des torrents était considérée déjà en 1871 comme une œuvre à part et que l'allocation de subventions fédérales pour ces corrections est prévue expressément par l'article 24 de la constitution révisée de 1874 et fait l'objet d'une loi fédérale, l'allocation de subventions pour des routes n'a jamais été éliminée nettement du champ d'application de l'article 23. Or, depuis qu'on a commencé à développer le réseau routier dans les Alpes, l'encouragement de la construction et de l'amélioration de routes est devenu une tâche de la Confédération qui constitue un domaine pour soi, au même titre que la correction de torrents. S'il y a lieu de reviser dans une large mesure les dispositions constitutionnelles sur les routes, ce serait l'occasion de retrancher ce domaine du champ d'application de l'article 23 et de le régler par des dispositions spéciales, placées au bon endroit. Ainsi, l'article 23 ne serait alors plus appliqué qu'à des ouvrages particuliers qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays.

L'initiative ne tient pas compte de telles considérations. Elle propose un complément à l'article 23 pour délimiter les attributions fédérales et cantonales en matière de routes. Mais elle est aussi amenée à répartir entre

le complément à l'article 23 et l'article 30 (douanes) les dispositions concernant les obligations de la Confédération envers les cantons. Dans ces conditions, le texte constitutionnel proposé par l'initiative ne satisfait pas pleinement les exigences que la systématique pose dans le cas d'une revision de la constitution.

5. Récapitulation

Bien que le texte de l'initiative pour l'amélioration du réseau routier remplisse les conditions requises pour être inséré dans la constitution en vue des fins envisagées par les promoteurs de l'initiative, différentes raisons s'opposent à son acceptation. On peut lui reprocher en particulier de ne pas faire assez clairement le départ entre les attributions de la Confédération et celles des cantons. Abstraction faite de la disposition trop rigide concernant la part des cantons financièrement faibles au produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs, le texte de l'initiative est aussi trop vague en ce qui touche les obligations de la Confédération envers les cantons. Il souffre enfin, du point de vue de la technique législative, de défauts dont doit, si possible, être exempt un texte constitutionnel.

Comme le but de l'initiative est, dans son principe, aussi celui que vise la Confédération, il convient d'opposer à l'initiative un contre-projet à soumettre à l'approbation du peuple et des cantons.

III. La proposition de la commission de planification du département de l'intérieur concernant la revision partielle de la constitution

A. MANDAT ET ACTIVITÉ DE LA COMMISSION DE PLANIFICATION

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, la commission du département de l'intérieur pour l'étude du plan d'ensemble du réseau des routes principales a été chargée d'élucider toutes les questions que pose l'établissement d'un plan de construction de routes dans le domaine de la technique, des finances, de l'économie nationale, de la politique des transports et du droit. Pour pouvoir tracer approximativement les limites des enquêtes, la commission fut invitée à :

1. Déterminer les sections du réseau sur lesquelles il est nécessaire d'aménager des autoroutes ou des routes ayant un caractère semblable ;
2. Fixer le tracé de ces routes et leur raccordement au reste du réseau, notamment dans les régions urbaines ;
3. Etudier dans quelle mesure les normes déjà fixées doivent être complétées ou modifiées pour ces constructions nouvelles ;

4. Déterminer, dans l'espace et le temps, le programme selon lequel le réseau des routes principales doit être aménagé;
5. Examiner quels sont, en Suisse, les grands tunnels routiers entrant en considération pour assurer le trafic d'hiver à travers les Alpes;
6. Etudier les modifications et compléments qui devront être apportés à la législation existante pour permettre la réalisation des constructions nouvelles mentionnées ci-dessus et pour leur conserver, en tant que routes de transit, le caractère de routes bien aménagées;
7. Déterminer le mode de financement à adopter pour la construction d'autoroutes et d'autres routes importantes prévues au programme fédéral;
8. Examiner si, pour pouvoir résoudre ces problèmes, il est nécessaire de modifier d'une façon fondamentale l'organisation suisse existante en matière routière.

La commission de planification, composée de directeurs cantonaux des travaux publics et des finances, de spécialistes de la construction routière appartenant aux administrations cantonales ou aux milieux privés, de représentants des associations d'automobilistes, de l'union suisse des paysans, ainsi que de représentants des départements fédéraux intéressés au plan d'ensemble, a élucidé ces questions complexes au cours d'examens particulièrement approfondis. Elle arriva ainsi à la conception — technique — d'un plan de construction des plus importantes voies de communication présentant un intérêt général pour la Suisse, à savoir le réseau des routes nationales, et fixa également le tracé des autoroutes; enfin, elle établit un programme en vue de l'exécution des travaux. Selon les propositions de la commission, le réseau des routes nationales accusera une longueur de 1665 km en nombre rond. La construction des deux tiers du réseau, soit 1100 km aura lieu dans la première étape prévue au cours des années 1960 à 1970, et dont les frais ont été évalués à 2,9 milliards de francs. Le coût des travaux de la deuxième étape qui suivra plus tard a été estimé à 900 millions de francs. A côté des dépenses pour les routes nationales, l'aménagement des autres routes principales subventionnées jusqu'à ce jour par la Confédération et qui ne seront pas remplacées par des routes nationales, exigera un montant de dépenses de 470 millions de francs. La construction des routes nationales formant la première étape et l'aménagement du reste du réseau des routes principales au cours de cette même période représentent donc un montant de dépenses de 3,37 milliards de francs.

Se fondant sur ces données, la commission de planification a entrepris l'élaboration d'un plan détaillé pour le financement de la construction des routes. Selon ce plan, un peu plus des deux tiers des dépenses pour les routes nationales sont portés au compte de la Confédération.

B. PROPOSITION DE LA COMMISSION DE PLANIFICATION CONCERNANT LA SOLUTION DU PROBLÈME DU POINT DE VUE JURIDIQUE

En plus des problèmes dans le domaine technique et financier que pose l'établissement d'un plan de construction de routes, la commission a examiné dans quelle mesure il était nécessaire de modifier ou de compléter la législation existante en matière routière. Après avoir examiné minutieusement le problème dans son ensemble, la commission a considéré qu'il fallait créer, en vue de la réalisation de l'œuvre, une base constitutionnelle ou, du moins, édicter une loi-cadre. C'est pourquoi elle a fait élaborer et a examiné un projet relatif à une révision partielle de la constitution, ainsi qu'un projet de loi fédérale. Lors de la discussion de ce dernier projet, la commission a dû, en particulier, s'occuper de façon approfondie des différents problèmes inhérents à la matière, ce qui lui a permis de se faire une image claire des exigences des nouvelles dispositions constitutionnelles à proposer.

En été 1956, la commission a approuvé et transmis au département de l'intérieur le projet relatif à la révision partielle de la constitution. Ce texte est rédigé comme il suit:

Art. 30

Biffer le 3^e alinéa.

Art. 36 bis

¹ La Confédération édicte des dispositions législatives tendant à assurer la construction et l'entretien d'un réseau limité de routes nationales. Peuvent être déclarées comme telles, conformément à la législation, les communications les plus importantes, présentant un intérêt pour la Suisse en général.

² Les cantons se chargent de la construction et de l'entretien des routes nationales d'après les dispositions prises par la Confédération et sous la haute surveillance de celle-ci; ils assurent l'exploitation des installations accessoires. La Confédération assume elle-même la tâche du canton, si ce dernier le demande ou si la réalisation de l'ouvrage l'exige.

³ Le terrain rentable du point de vue économique doit être épargné dans la mesure du possible. Les désavantages résultant du partage de propriétés foncières doivent être compensés par des mesures propres dont les frais sont à porter au compte de la construction de la route.

⁴ Les frais des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu de l'intérêt des cantons à la construction de la route et de leur capacité financière.

Art. 36 ter

¹ La Confédération emploie, conformément à la législation, 60 pour cent au moins du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs, aux fins suivantes:

- a. Contributions aux frais des routes nationales;
- b. Contributions aux cantons pour frais de construction des autres routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral et répondant à des exigences techniques précises;
- c. Contributions aux cantons pour les autres frais des routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur;

d. Contributions supplémentaires aux charges résultant de la construction des routes par les cantons financièrement faibles.

² De plus, la Confédération alloue aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais, en considération de leurs routes alpestres dont bénéficie le trafic international, les indemnités annuelles suivantes:

	Fr.
Uri	240 000
Grisons	600 000
Tessin	600 000
Valais	150 000

³ Au cas où les parts provenant des droits d'entrée sur les carburants, destinées au financement des routes nationales, ne suffisent pas à payer les intérêts et à amortir le capital de construction dans le délai imparti, ainsi qu'à couvrir les frais courants d'entretien, le Conseil fédéral peut percevoir une taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs, aux fins de couvrir le déficit.

Art. 36 quater

Il est interdit de percevoir des taxes pour l'usage des routes destinées au trafic public. L'Assemblée fédérale peut autoriser la perception de taxes appropriées pour l'usage de tunnels alpestres.

Le projet ci-dessus montre que la commission de planification est arrivée à la conviction que les attributions concernant la construction et l'entretien d'un réseau limité de routes nationales devait, dans les dispositions constitutionnelles à proposer, être réparties selon des principes fédéralistes entre la Confédération et les cantons. Seraient en particulier laissées aux cantons toutes les attributions qui ne doivent pas être nécessairement conférées à la Confédération.

Le projet traite la matière à régler dans trois articles qui devraient être incorporés dans la constitution en tant qu'articles 36*bis*, 36*ter* et 36*quater* et précéder ainsi les dispositions actuelles sur les routes.

Seraient des routes nationales au sens des articles constitutionnels les voies de raccordement les plus importantes pour l'ensemble du pays et expressément désignées comme telles par la Confédération. L'article 36*bis*, 1^{er} alinéa, du projet conférerait à la Confédération le droit de légiférer en matière de construction et d'entretien d'un réseau de routes nationales d'une étendue limitée. Quant à la construction et à l'entretien eux-mêmes, ils continueraient d'incomber aux cantons. La Confédération aurait cependant, dans des limites à préciser, le droit d'ordonner des mesures et le droit de haute surveillance qu'il y aurait lieu de définir particulièrement; elle pourrait, au besoin, agir en lieu et place des cantons (art. 36*bis*, 2^e al.). L'article 36*bis*, 3^e alinéa, obligerait la Confédération à régler par la loi l'exécution de regroupements de propriétés foncières le long des routes automobiles et d'édicter d'autres mesures dans l'intérêt de l'utilisation économique des terrains.

En ce qui concerne le financement des routes nationales, le projet s'en tient largement au régime en vigueur (art. 36*ter*). Aussi la Confédération

continuerait-elle à allouer des subventions pour les ouvrages ayant trait à l'aménagement du réseau des routes principales. Elle verserait des contributions aux cantons pour leurs frais routiers généraux et des contributions supplémentaires aux cantons financièrement faibles; enfin, elle allouerait des subventions aux quatre cantons montagnards, à savoir: Uri, les Grisons, le Tessin et le Valais pour l'entretien de leurs routes alpêtres utilisées par le trafic international. Les contributions pour la construction de routes nationales constitueraient un élément nouveau; c'est pourquoi la part du produit des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs, mise jusqu'ici à disposition, devrait être augmentée de 50 pour cent à 60 pour cent au moins. Si les parts de ce produit destinées au financement des routes nationales étaient insuffisantes, le Conseil fédéral pourrait décider, en vertu de l'article 36^{ter}, 3^e alinéa, de percevoir une taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs, aux fins de couvrir le déficit.

L'article 36^{quater} du projet prévoit qu'il serait interdit de percevoir des taxes pour l'usage des routes servant au trafic public. L'Assemblée fédérale pourrait uniquement autoriser la perception de taxes appropriées pour l'usage de tunnels alpêtres.

Nous reviendrons plus loin sur le projet de la commission de planification concernant une révision de la constitution.

Au printemps 1957, la commission de planification a approuvé, à l'intention du département de l'intérieur, un projet de loi fédérale sur les routes nationales qui serait l'exécution du droit constitutionnel mis au point. Ce projet de loi comprend cinq chapitres contenant les prescriptions relatives à la définition et à l'aménagement des routes nationales, à leur construction et à leur entretien, au financement et aux peines; il se termine par les dispositions finales.

Selon le projet de loi en question, les routes nationales sont les voies de communication et de raccordement importantes présentant un intérêt général pour la Suisse. Elles se subdivisent en trois classes: les autoroutes pourvues dans les deux directions de bandes de roulement séparées (routes nationales de première classe), les autoroutes à deux voies au moins, non pourvues en règle générale de bandes de roulement séparées dans les deux directions (routes nationales de deuxième classe) et les routes de transit importantes pour le trafic mixte (routes nationales de troisième classe). Les routes nationales destinées à satisfaire aux exigences supérieures de la technique doivent être aménagées selon certains principes. Elles doivent garantir, en particulier, un écoulement sûr et économique du trafic, sans toutefois nuire aux autres intérêts dignes de protection, tels que ceux touchant l'agriculture, la défense nationale ou la protection des sites et de la nature.

Les routes nationales étant appelées à servir en premier lieu des intérêts suisses d'ordre général, le projet de loi attribue dans une large mesure à la Confédération la compétence en matière d'étude du plan d'ensemble

et d'établissement des projets généraux des routes nationales. L'étude du plan d'ensemble doit permettre en particulier de déterminer quelles sont les parties du pays et les régions qu'il est nécessaire de relier par les routes nationales et quels sont les tracés et les types qui seront pris en considération pour l'établissement des plans généraux des tracés désignés par l'étude du plan d'ensemble. Ainsi sont établis les principes sur la base desquels l'Assemblée fédérale devra se prononcer, notamment la fixation du tracé du réseau des routes nationales, l'approbation des projets généraux d'autoroutes et la répartition des frais de construction entre la Confédération et les cantons. Aussitôt que l'Assemblée fédérale aura statué sur ces questions, les projets d'exécution seront élaborés par les cantons en collaboration avec les services fédéraux compétents et, après la clôture d'une procédure d'opposition et de mise au point, ils seront soumis à l'approbation du département fédéral de l'intérieur.

Pour garantir assez tôt le maintien de l'espace destiné à la route et permettre de fixer des deux côtés de la route les alignements exigés avant tout par la sécurité du trafic, une procédure spéciale sera appliquée en vue de sauvegarder également, de manière équitable, les droits des propriétaires fonciers. En ce qui concerne l'acquisition proprement dite des terrains, le projet envisage de nouvelles procédures. S'il n'est pas possible, lors de l'étude du plan d'ensemble et de l'élaboration des projets de routes, de sauvegarder en particulier les intérêts de l'agriculture et de l'économie forestière en aménageant les routes à la limite des zones de terrains exploités, on procédera, après avoir fixé les tracés, à des remembrements pour atteindre le but proposé. A cet effet, des projets de remembrements seront établis conjointement avec les projets généraux du réseau routier et ils seront exécutés après l'approbation des projets de construction des routes. Si le terrain nécessaire à la construction des routes nationales ne peut être acquis au préalable par les cantons de gré à gré, il devra l'être par la procédure de remembrements. Selon le projet de loi, la procédure de remembrements est de la compétence des cantons; le projet contient simplement certaines directives à ce sujet. Lors de la procédure de remembrements, on évitera, dans la mesure du possible, de recourir à l'expropriation; il sera procédé à celle-ci selon la loi fédérale sur l'expropriation.

Selon le projet de loi, l'exécution des travaux de construction incomberait aux cantons, mais l'autorité fédérale chargée de la haute surveillance aurait le droit de prendre certaines dispositions pour l'exécution et la surveillance des travaux. L'entretien des routes nationales relèverait également des cantons qui en sont propriétaires. En outre, les cantons devraient aussi réglementer, selon les directives du Conseil fédéral, la gestion des exploitations annexes, telles que les installations destinées à la distribution des carburants, buffets et kiosques mis à la disposition des usagers de la route, mais limités au strict nécessaire.

Les dispositions du projet de loi concernant le financement des routes nationales prévoient que les frais de construction seront répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu de leur intérêt à la construction de la route et de leurs possibilités financières. En revanche, les frais d'entretien incomberont en principe aux cantons seuls, en tant que propriétaires des routes. Il peut leur être accordé, dans certains cas seulement des subventions fédérales pour l'entretien des autoroutes. Les subventions accordées par la Confédération pour la construction des routes nationales seront prélevées sur la part du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs qui est destinée aux travaux routiers. Conformément à ce que prévoient déjà les dispositions constitutionnelles en vigueur, l'Assemblée fédérale devra fixer le taux de ces différents subsides aux cantons pour leurs frais routiers, et partant pour ceux des routes nationales, par un arrêté soumis au referendum. Si les moyens réservés pour le financement des routes nationales ne suffisent pas pour verser aux cantons les subventions fixées dans le cadre des programmes de construction et de financement qui ont été approuvés, ces programmes devront être adaptés aux circonstances, à moins que les moyens nécessaires à leur poursuite ne soient obtenus d'une autre façon, conformément au droit constitutionnel posé.

Le chapitre relatif aux peines et mesures contient les dispositions concernant la poursuite pénale et le jugement des infractions à la loi. Le projet se termine par les «Dispositions finales», selon lesquelles le Conseil fédéral et les cantons sont tenus d'édicter les prescriptions d'exécution.

IV. La proposition de la commission d'étude du département des finances et des douanes chargée d'examiner les questions relatives à la construction de routes que soulève la préparation du nouveau régime financier de la Confédération

A. MANDAT ET ACTIVITÉ DE LA COMMISSION D'ÉTUDE

En liaison avec la préparation d'un nouveau régime financier valable dès 1959, le département des finances et des douanes jugea indiqué de faire notamment des recherches sur de nouvelles dispositions en matière de routes, en particulier du point de vue de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. A cette fin, il constitua au début de 1956 une commission spéciale d'étude, dont faisaient partie, outre les représentants des cantons, un représentant de la science juridique, un représentant des associations d'automobilistes et des représentants des départements fédéraux intéressés. Le département des finances et des douanes donna à la commission les indications suivantes sur la situation à considérer :

Le nouveau projet de régime financier de la Confédération doit, sur divers points, tenir mieux compte des relations actuelles entre l'Etat central et les cantons que ne le faisaient les projets rejetés par le souverain. La compétence de l'un et des autres devrait être à nouveau délimitée.

Le principe à suivre, déclarait le département des finances et des douanes, doit être de libérer les cantons des tâches qui peuvent être accomplies plus rationnellement par la Confédération, de façon qu'ils puissent remplir leurs propres obligations en toute liberté et sans l'aide de l'Etat central. Ce qui s'impose en premier lieu, c'est une nouvelle répartition des attributions en ce qui concerne les transports et communications. La Confédération doit assumer de nouvelles tâches. La souveraineté cantonale, qui, du point de vue formel, existe encore dans le domaine routier, est en fait largement abolie. La Confédération subventionne l'aménagement des voies principales dans une proportion allant jusqu'à 90 pour cent des frais; elle a acquis ainsi une influence considérable sur la construction de cette partie des chaussées cantonales. C'est ici que s'offre l'occasion de simplifier les rapports entre l'Etat central et les cantons. La souveraineté de ceux-ci sur les routes ne doit pas être supprimée; là où les intérêts cantonaux sont réellement au premier plan, cette souveraineté doit au contraire être intégralement respectée. En revanche, et c'est le cas pour les routes principales, là où les intérêts de la Suisse entière prédominent, c'est la Confédération qui doit assumer les responsabilités. Une nouvelle répartition des attributions des cantons et de la Confédération permettrait d'encourager la construction des routes, ce qui est nécessaire. Si la Confédération doit se charger de certaines routes, les cantons doivent toutefois renoncer à la moitié du produit des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs qui leur est versée actuellement. Le principe constitutionnel selon lequel le produit de ces droits est versé dans la caisse fédérale sera ainsi de nouveau pleinement appliqué.

Sur la base de ces données, la commission devait examiner objectivement les problèmes qui se poseraient en rapport avec le nouveau régime financier. Si la Confédération prenait la responsabilité de certaines routes, une attention spéciale devrait être vouée à la simplification des rapports entre autorités cantonales et fédérales, à l'encouragement de la construction des routes et aux répercussions que ces nouvelles tâches de la Confédération auraient sur les finances cantonales. Les trois questions suivantes furent ainsi posées à la commission :

1. Si la Confédération se chargeait de certaines routes de plaine et alpestres ainsi que de la construction d'autoroutes, en résulterait-il
 - a. Une exécution meilleure et plus rapide des tâches de l'Etat dans le domaine routier,
 - b. Une délimitation plus claire des attributions de la Confédération et des cantons,
 - c. Une meilleure péréquation des charges entre cantons ?
2. Quelles sont, du point de vue financier, les conséquences résultant de cette prise en charge de la construction des routes et de leur entretien par la Confédération :

- a. Dépenses uniques,
- b. Dépenses périodiques ?

Ces dépenses doivent être indiquées séparément pour les routes alpêtres, pour les routes de plaine et pour les autoroutes.

3. Quelles sont les dispositions juridiques qui devraient être prises en l'occurrence :
 - a. En matière constitutionnelle et
 - b. En matière législative ?

Le département compléta sa troisième question par les précisions suivantes :

En répondant à la question 3a, la commission devra notamment rédiger un projet d'article constitutionnel. Pour la question 3b, elle devra partir de l'idée que les organismes cantonaux qui se sont occupés jusqu'ici des routes devront continuer à prêter leur collaboration pour la construction et l'entretien du réseau routier de la Confédération. Le rôle de la Confédération devrait être ici limité au strict minimum.

La commission se mit immédiatement au travail; elle donna son avis au département des finances et des douanes dans un rapport du 21 juillet 1956.

L'examen des questions posées obligeait de répondre à une question préalable: quel réseau routier entrerait en considération pour une reprise par la Confédération ? La commission partit de l'hypothèse que la Confédération construirait et entretiendrait deux transversales, l'axe est-ouest et l'axe nord-sud. Elle se chargerait, selon une variante I, de la plus grande partie des routes principales prévues par les arrêtés du Conseil fédéral de 1951 et 1953 relatifs à l'aménagement du réseau des routes principales suisses et pourvoirait ensuite à leur amélioration et leur entretien. Les routes principales qui seraient doublées par des autoroutes ne seraient pas reprises par la Confédération. Selon la variante II, la Confédération ne se chargerait, en plus des autoroutes, que d'un réseau restreint de routes principales qui ont une importance nationale.

En réponse aux questions qui lui étaient posées, la commission d'experts constata ce qui suit :

1. Si la Confédération se charge de la construction ou de l'aménagement et de l'entretien des routes pour le trafic à longue distance, l'adaptation indispensable de ces routes à la circulation accrue en serait facilitée.
2. Si la Confédération se charge de ces tâches, ses attributions et celles des cantons seront plus clairement délimitées.
3. La péréquation financière sera troublée si la Confédération se charge des tâches routières dans la mesure indiquée ci-dessus. Il faudra donc

instituer une péréquation particulière, à moins que le nouveau régime des finances ne prévoie d'autres mesures de compensation.

4. La délimitation des attributions sera de nouveau mise en cause si la Confédération, en allouant des subventions aux cantons pour les routes laissées à leur charge, se réserve le droit de dire son mot au sujet de ces routes.
5. Les nouvelles tâches de la Confédération devraient être définies dans un article constitutionnel spécial.

B. PROPOSITOIN DE LA COMMISSION D'ÉTUDE SUR LE RÈGLEMENT JURIDIQUE DU PROBLÈME

Comme le montre la dernière des thèses susmentionnées, particulièrement intéressante, la commission d'étude se convainquit que les attributions actuelles de la Confédération en matière de routes ne constituaient aucune base pour la prise en charge, la construction et l'entretien de certaines routes par la Confédération; elle constata d'autre part que ces importantes tâches nouvelles réclamaient une base constitutionnelle solide. La commission proposa donc le texte constitutionnel ci-après:

Art. ...

¹ La Confédération construira des routes pour le trafic à longue distance et aménagera aux mêmes fins des routes existantes.

² L'Assemblée fédérale statuera sur le tracé et le genre des routes que la Confédération devra construire et désignera celles qu'elle devra aménager. Les cantons seront préalablement consultés.

³ Le Conseil fédéral statuera sur les caractéristiques des routes dont la construction ou l'aménagement auront été décidés par l'Assemblée fédérale; il fixera l'époque de leur construction ou de leur aménagement.

⁴ La Confédération acquerra les terrains nécessaires à la construction de ces routes. Elle deviendra propriétaire des routes à aménager dès que l'Assemblée fédérale aura pris une décision les concernant; elle accordera aux cantons une indemnité qui sera fixée par la législation.

⁵ La construction ou l'aménagement de ces routes seront assumées en commun par les cantons qu'elles traversent. Un canton pourra demander à la Confédération de construire ou d'aménager et d'entretenir les routes empruntant son territoire.

⁶ La Confédération remboursera aux cantons les frais qu'ils auront encourus.

⁷ La loi donnera notamment des précisions sur les mesures à prendre pour assurer l'acquisition des terrains, sur l'acquisition de ceux-ci, sur la distance entre les routes et les bâtiments, sur l'utilisation de ces routes, sur les indemnités dues aux propriétaires lésés par leur construction ainsi que sur l'utilisation rationnelle des propriétés riveraines.

⁸ L'Assemblée fédérale pourra décider de retransférer au canton qui l'a construite une route devenue propriété de la Confédération lorsque celle-ci aura établi une autre voie allégeant le trafic sur la première route.

La commission d'étude s'efforça de limiter le futur article constitutionnel aux questions qui, pour des raisons juridiques, doivent être réglées par le droit constitutionnel. L'article constitutionnel doit en premier lieu définir les attributions de la Confédération: celle-ci reçoit la compétence de construire des routes pour le trafic à longue distance et d'aménager aux mêmes fins des routes existantes. Etant donné que la Confédération doit accomplir dans une grande mesure ses tâches avec la collaboration des cantons, les obligations de ceux-ci doivent aussi être définies d'une manière précise dans l'article constitutionnel; le texte constitutionnel autorisera enfin le législateur fédéral à établir les dispositions légales indispensables.

Le premier alinéa de l'article constitutionnel obligerait la Confédération à construire les routes de la classe dont il s'agit et de transformer les routes existantes en routes de cette classe. En utilisant le terme «route pour le trafic à longue distance», on veut dire que la Confédération n'aménagerait ou ne construirait que les routes les plus importantes qui permettraient un trafic fluide.

Le deuxième alinéa définit la compétence de l'Assemblée fédérale. Elle n'aurait que des décisions de principe à prendre, avant tout sur le tracé des routes, c'est-à-dire les points de départ, de passage et d'arrivée et, dans ses grandes lignes, l'emplacement dans le terrain. Quant au genre de route, elle devrait dire s'il s'agira d'autoroutes à voies distinctes ou non, ou de routes à quatre ou deux voies, ouvertes aux seuls véhicules à moteur ou à d'autres usagers, pour ne citer que les possibilités les plus importantes. L'Assemblée fédérale d'autre part dira quelles sont les routes existantes qui devront être aménagées. Dans les deux cas, les cantons devront être entendus.

La compétence du Conseil fédéral est fixée par le troisième alinéa; il déterminera, sur la base de projets détaillés, des caractéristiques des routes à aménager et à construire. Les projets détaillés devront en principe être élaborés par les cantons, les frais leur étant remboursés. Il incombera également au Conseil fédéral de décider à quel moment les diverses routes devront être construites ou aménagées.

Le quatrième alinéa contient la règle concernant la propriété des terrains et des routes. Il déclare que la Confédération doit acquérir le terrain nécessaire et que les routes existantes deviendront sa propriété lorsque l'Assemblée fédérale aura pris l'arrêté les désignant. Il en résultera une situation claire quant à la responsabilité pour l'ouvrage. Dans l'idée qu'une autre solution ne serait politiquement pas acceptable, il est prévu que la Confédération versera aux cantons une indemnité, à fixer par la législation, pour les routes qu'elle prendra en charge.

Le cinquième alinéa confie aux cantons la construction ou l'aménagement et l'entretien des routes en cause. Ils auront à assumer ces travaux

en commun, c'est-à-dire qu'ils devront établir un contact étroit afin que ces tâches soient remplies d'une manière rationnelle. A la demande d'un canton qui ne serait pas en mesure de s'acquitter de cette tâche, cette délégation de compétence pourra être révoquée.

Le sixième alinéa précise que tous les frais résultant des nouvelles tâches incomberont exclusivement à la Confédération, de sorte qu'elle remboursera aux cantons les dépenses découlant pour eux de leur collaboration telle qu'elle est prévue par l'article constitutionnel. Le septième alinéa autorise le législateur à édicter des dispositions plus précises relatives à l'exécution de l'article constitutionnel. Pour éviter toute équivoque à leur sujet, certaines matières particulièrement importantes, sur lesquelles le législateur doit légiférer, sont expressément mentionnées.

Enfin, le huitième alinéa prévoit la restitution aux cantons de routes qu'ils ont construites eux-mêmes, lorsque la Confédération aménagera des routes pour alléger le trafic à longue distance.

Ce projet de la commission d'étude du département des finances et des douanes fut soumis, pour avis, aux cantons et aux associations intéressées, en été 1956, c'est-à-dire en même temps que les considérations de principe concernant le régime financier de la Confédération. Tous les cantons sauf deux repoussèrent le nouveau régime constitutionnel proposé pour les routes. Les associations invitées à faire connaître leur opinion se déclarèrent en partie favorables au projet, à la condition que certaines adjonctions fussent apportées à l'article constitutionnel. Elles ne cachèrent cependant point que, pour des raisons d'ordre politique, elles doutaient fort de son aboutissement.

V. Le contre-projet

A. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Ces explications ont montré qu'il est nécessaire d'insérer dans la constitution des dispositions donnant à la Confédération les pouvoirs qu'exige une politique plus active en matière de construction de routes. L'initiative pour l'amélioration du réseau routier propose une solution dans ce sens, mais différentes raisons de fond et de forme s'opposent à ce qu'on en recommande l'adoption. Quant à la proposition de la commission d'étude du département des finances et des douanes tendant à conférer à la Confédération le pouvoir d'aménager un réseau limité de routes fédérales, il a fallu constater qu'elle n'était guère judicieuse, puisqu'elle a été rejetée par presque tous les cantons et n'a été déclarée acceptable par les associations qu'à certaines conditions seulement.

Vu cette situation, nous devons tout d'abord nous poser la question suivante: à quelles exigences doit satisfaire le nouveau texte constitutionnel à proposer? Notre étude du problème nous a montré que, si l'on veut aménager un réseau limité d'autoroutes, il y a lieu de régler dans la constitution au moins les points suivants:

1. Qui doit être compétent pour l'aménagement du nouveau réseau routier, c'est-à-dire pour déterminer les normes techniques à observer?
2. Comment régler la collaboration entre la Confédération et les cantons pour la construction et l'entretien des routes?
3. Comment répartir les frais entre la Confédération et les cantons?

La constitution devra indiquer en outre les mesures que la Confédération a déjà prises en vue de l'aménagement des routes principales et du reste du réseau routier suisse, et qu'elle devra continuer de prendre, en marge de la nouvelle tâche susmentionnée.

Les mesures prises par la Confédération en vue de l'aménagement du réseau suisse des routes principales et des autres routes font déjà l'objet de dispositions constitutionnelles du fait qu'elles sont prévues dans l'arrêté sur le régime financier applicable jusqu'à la fin de 1958. Il suffira de transférer ces dispositions dans le nouveau texte. Pour établir un nouveau droit en vue de l'aménagement du réseau d'autoroutes, il faut, en revanche, examiner et confronter une série de questions de principe.

Comme les autoroutes doivent servir les intérêts généraux du pays, il est clair que c'est la Confédération qui doit déterminer le nouveau réseau, fixer les tracés et les normes techniques. Mais il reste à savoir si elle doit aussi construire les routes du réseau ou en laisser le soin aux cantons. Etant donné que les contributions fédérales aux frais de construction des routes seront considérables, il serait justifié que la Confédération se charge de la construction. Lorsqu'une œuvre est dans l'intérêt du pays tout entier et que la Confédération assume la plus grande partie des dépenses, elle ne devrait en principe plus être du ressort des cantons. L'intérêt de l'unité technique comportant certains avantages, il commanderait cependant aussi que la Confédération soit chargée des travaux. Un des arguments principaux que l'on pourra avancer contre le transfert de cette tâche à la Confédération consiste à dire que les cantons disposent déjà de l'appareil technique nécessaire et qu'il serait par conséquent peu judicieux de créer une nouvelle administration fédérale. Mener cette tâche à bonne fin représentera, certes, aussi des difficultés pour les cantons. Si l'on veut, comme le prévoit la commission de planification, construire quelque 800 km d'autoroutes en dix ans, il faut pour cela, pendant douze ans, 300 à 400 personnes, telles qu'ingénieurs en chef, ingénieurs, techniciens, dessinateurs, conducteurs de travaux et employés d'administration. On doit donc se demander si l'appareil à créer par les cantons ne serait pas, tout compte

fait, plus coûteux qu'un service central des autoroutes créé par la Confédération. Il faut toutefois reconnaître que les cantons entretiennent avec la population des rapports plus étroits que la Confédération, ce qui est, à maints égards, un avantage dans l'exécution des importants travaux à prévoir. Si la commission de planification est arrivée, dans sa majorité, à la conclusion que le soin de construire les routes devrait être laissé aux cantons en dépit des avantages que présenterait la solution «autoroutes fédérales», c'est parce qu'elle a fait prédominer des considérations politiques, procédant de l'idée que la Confédération ne doit être chargée que des tâches que les cantons ne sont pas à même d'accomplir.

La question des frais devra être résolue de façon différente selon qu'on aura décidé que la construction d'un réseau d'autoroutes sera une tâche fédérale, une tâche cantonale ou une tâche commune de la Confédération et des cantons. Dans cet ordre d'idées, il convient d'étudier si les frais des nouvelles routes peuvent ou doivent être couverts partiellement par le prélèvement de taxes de passage.

B. ÉLABORATION D'UN CONTRE-PROJET

Le projet de révision partielle de la constitution établi par la commission de planification du département de l'intérieur traite d'une façon complète ces points essentiels du problème des attributions fédérales et cantonales en matière de routes. Il fut donc remanié par les services compétents et transformé en contre-projet à opposer à l'initiative. Ce contre-projet a la teneur suivante:

1. L'article 30 de la constitution et l'article 7 de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950 concernant le régime financier de 1951 à 1954 (chiffre I de l'arrêté fédéral du 25 juin 1954 concernant le régime financier de 1955 à 1958) sont abrogés et remplacés par un nouvel article 30 de la constitution, ainsi rédigé:

Art. 30

Le produit des péages appartient à la Confédération.

2. La constitution est complétée par des articles 36bis, 36ter et 36quater ainsi rédigés:

Art. 36bis

¹ La Confédération édictera par voie législative les dispositions nécessaires pour l'établissement, le service et l'entretien d'un réseau limité de routes nationales. Pourront être déclarées comme telles les lignes de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général.

² Les cantons construiront et entretiendront les routes nationales conformément aux dispositions prises par la Confédération et sous sa haute surveillance. La Confédération pourra assumer elle-même la tâche incombant à un canton, si celui-ci le demande ou si c'est nécessaire dans l'intérêt de l'ouvrage.

³ Les terres productives seront épargnées autant que possible. Les désavantages résultant de la scission et du partage de propriétés foncières doivent être compensés par des mesures appropriées, dont les frais seront portés au compte de la construction de la route.

⁴ Les frais des routes nationales seront répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu de l'intérêt des cantons à la construction et de leur capacité financière.

⁵ Réserve faite des attributions de la Confédération, les routes nationales, en tant que constructions publiques, sont placées sous la souveraineté du canton sur le territoire duquel elles se trouvent et sont sa propriété.

Art. 36ter

¹ La Confédération affecte, conformément à la législation, la moitié du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs aux fins suivantes:

- a. Elle contribue aux frais des routes nationales;
- b. Elle contribue aux frais de construction des autres routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral et répondant à des exigences techniques précises;
- c. Elle contribue aux autres frais concernant les routes ouvertes aux véhicules à moteur;
- d. Elle contribue aux frais d'entretien de routes alpêtres internationales selon la répartition suivante:

	Fr.
Uri	240 000
Grisons	600 000
Tessin	600 000
Valais	150 000

² Au cas où les ressources disponibles ne suffiraient pas pour verser les contributions fédérales aux frais des routes nationales et où il ne serait pas possible d'adapter aux circonstances les programmes de construction et de financement, ni de répartir la moitié du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée à la construction des routes, l'Assemblée fédérale déciderait si les déficits seront couverts par des ressources générales de la Confédération ou par la perception d'une taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs.

Art. 36quater

Des taxes ne peuvent pas être perçues pour l'usage commun des routes publiques dans les limites de leur destination. L'Assemblée fédérale peut cependant autoriser la perception de taxes appropriées pour l'usage de tunnels alpêtres.

3. L'article 37, 2^e paragraphe, de la constitution est modifié comme il suit:

Art. 37, 2^e alinéa

² Les sommes dues aux cantons désignés à l'article 36ter, à raison de leurs routes alpêtres internationales, seront retenues par l'autorité fédérale si ces routes ne sont pas convenablement entretenues par eux.

Le département de l'intérieur a soumis, l'été dernier, ce projet à l'avis des cantons, des partis politiques et des associations intéressées. Les

demandes formulées dans les réponses données peuvent être résumées comme il suit :

A l'exception d'un seul canton, qui se prononce en faveur de la construction d'un «réseau de routes fédérales», tous les cantons, partis et associations consultés optent pour la conception choisie comme base de la réglementation de droit constitutionnel formant l'objet du contre-projet.

En conséquence, *l'article 36 bis* concernant les pouvoirs à donner à la Confédération n'a suscité que quelques propositions de modifications peu importantes quant au fond et à la forme. Trois cantons demandent que les cantons aient voix au chapitre lors de la fixation du réseau des routes nationales et de l'établissement des projets des routes en question, et que ce droit soit reconnu par la constitution (art. 36 bis, 1^{er} et 2^e al.). Suivent des propositions émanant en particulier des milieux agricoles qui demandent que la disposition relative à la protection du terrain économiquement utilisable soit formulée plus explicitement (art. 36 bis, 3^e al.). Une faible minorité propose que la contribution de la Confédération aux frais des routes nationales soit fixée en pour-cent dans la constitution (art. 36 bis, 4^e al.). Un petit nombre également considèrent enfin comme superflue la disposition de l'article 36 bis, 5^e alinéa, concernant la souveraineté des cantons sur les routes nationales.

C'est sur *l'article 36 ter relatif au financement* que se concentre manifestement toute l'attention. A l'exception d'un canton, d'un parti et de deux associations, qui, du reste, ne forment pas d'opinions sur cette question, tous les cantons, partis et associations, demandent une augmentation de 50 à 60 pour cent ou de 60 pour cent au moins de la part du produit des droits de douane sur les carburants disponible pour la construction des routes (préambule de l'art. 36 ter, 1^{er} al.).

Des milieux automobilistes émanent des propositions demandant que la moitié au moins de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants disponible pour la construction routière soit versée comme contribution de la Confédération aux frais des routes nationales (art. 36 ter, 1^{er} al., lettre a).

Les opinions divergent au sujet de la disposition concernant l'octroi de subventions aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais en vue de l'entretien de leurs routes alpestres internationales (art. 36 ter, al. 1). Alors que quelques-unes des réponses se prononcent pour l'abrogation de cette disposition, six cantons et une minorité des partis et associations intéressées demandent que ces subventions soient prélevées comme auparavant sur les ressources générales de la Confédération et non sur la part du produit des droits d'entrée sur les carburants qui est disponible pour la construction routière. En outre, deux propositions ont été faites en faveur de l'augmentation de ces subventions.

L'octroi de subsides supplémentaires aux cantons financièrement

faibles, c'est-à-dire le maintien de la péréquation financière, est requis par onze cantons, quelques partis et quelques associations économiques.

La disposition constitutionnelle sur les mesures à prendre au cas où les ressources disponibles pour la contribution de la Confédération aux dépenses des routes nationales seraient insuffisantes est approuvée tacitement par une forte majorité (art. 36^{ter}, 2^e al.). Quelques cantons se déclarent formellement pour cette disposition. Elle rencontre également l'approbation des automobilistes pourvu que le referendum puisse être demandé contre la décision de l'Assemblée fédérale sur l'augmentation du droit d'entrée sur les carburants. Les milieux agricoles en particulier ne peuvent approuver cet article qu'à la condition que la benzine destinée à l'agriculture soit exonérée de l'augmentation prévue sur les droits de douane. Un canton, un parti ainsi que les associations économiques les plus importantes, demandent en revanche que les sommes manquantes soient couvertes exclusivement par le trafic des véhicules à moteur. Il expriment l'avis qu'il ne faut envisager en aucune façon de mettre à contribution les ressources fédérales pour les besoins de l'aménagement routier. Deux cantons proposent le prélèvement immédiat d'une taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs aux fins de couvrir les dépenses pour les routes nationales.

S'exprimant sur l'article 36^{quater} relatif au *prélèvement de péages* pour l'usage des routes affectées au trafic public, une minorité respectable estime que le prélèvement d'une taxe de passage ne doit pas être exclu d'emblée par une disposition constitutionnelle. Ainsi quelques cantons, partis et associations économiques se déclarent pour la perception de péages sur les autoroutes et tunnels alpestres privés, mais en partie aussi sur des autoroutes, des tunnels et même des routes alpestres. On demande aussi que l'article en question soit rédigé de façon plus souple pour éviter toute ingérence dans la législation cantonale relative à la libre circulation sur les routes, mais aussi pour ne pas exclure la possibilité de prélever des taxes de stationnement.

Selon l'avis de quelques-uns, il faudrait renoncer à l'article 37, 2^e alinéa, relatif au retrait des subventions si les cantons ne subviennent pas à l'entretien normal des routes alpestres internationales, ou bien rendre cette disposition applicable dans tous les cas de subventionnement.

Du point de vue général, les chemins de fer fédéraux, un parti et deux associations estiment que cette révision partielle de la constitution doit fournir l'occasion d'atteindre certain buts sur le plan de la coordination des transports. C'est pourquoi il est proposé d'insérer dans le contre-projet un article concernant l'unification de la législation fédérale en matière d'impôts cantonaux sur les véhicules à moteur dits « utilitaires ». Les représentants des chemins de fer demandent enfin que les mesures en vue de la suppression des passages à niveau soient encouragées et fassent l'objet d'une disposition constitutionnelle.

Donnant leur avis sur les questions de forme, trois associations font remarquer qu'il conviendrait de rédiger en termes plus généraux la nouvelle disposition constitutionnelle et de l'insérer dans l'article 37 en vigueur.

Nous avons mis au point le contre-projet, en tenant compte autant que possible des avis exprimés et nous avons élaboré le contre-projet figurant à l'article 1^{er}, chiffre II, du projet d'arrêté actuel.

C. LE CONTRE-PROJET

Notre contre-projet n'entend traiter que les points qui, pour des raisons juridiques, doivent être réglés par la constitution. L'application des principes constitutionnels et les points de détail seront l'affaire de la législation. Quoiqu'il eût été fort désirable d'établir un texte moins long, il nous paraît indispensable d'y insérer tout ce que nous y avons fait figurer.

Le nouveau texte constitutionnel accorde à la Confédération le pouvoir général de légiférer en vue de l'établissement d'un réseau limité d'autoroutes. Pour des raisons inhérentes à la structure de notre Etat, il prévoit cependant que les cantons construisent et entretiennent les routes (art. 36*bis*). Il règle en outre la question des contributions financières à verser par la Confédération aux cantons tant pour le nouveau réseau routier que pour l'aménagement du réseau suisse des routes (art. 36*ter*). En vue de créer une situation juridique claire, les nouvelles dispositions règlent enfin la question de la perception de taxes pour l'usage des routes destinées au trafic public (art. 37, 2^e al.).

Nous ne pouvons donner suite à la proposition formulée dans quatre réponses, selon laquelle la Confédération doit prévoir dans le contre-projet un taux uniforme de l'impôt que les cantons continueront à prélever sur les véhicules à moteur. Vu qu'une telle disposition ne s'appliquerait pas à la construction routière elle-même, mais viserait la politique générale en matière de transports, il ne paraît pas opportun de traiter ce point dans le cadre de la présente révision constitutionnelle. Notre intention est, au contraire, de soumettre prochainement aux chambres un message spécial ainsi qu'un projet de complément à la constitution qui attribuerait à la Confédération la compétence fiscale dans le domaine de la circulation des véhicules lourds. Nous sommes d'avis que ce complément devrait être soumis, si possible, en même temps que les articles sur la construction routière au vote du peuple et des cantons.

Nous passerons rapidement en revue, en les commentant, les différents articles du contre-projet.

1. Considérations sur le fond

Préambule du contre-projet

Le 2^e alinéa de l'article 30 actuel peut être abrogé, vu que son objet ne revêt plus qu'une signification historique. La question des péages perçus pour les routes publiques a été résolue jusqu'à présent par voie d'interprétation. Le nouvel article 37, 2^e alinéa, la réglera désormais de façon précise.

L'article 30, 3^e alinéa, de la constitution est repris dans le nouvel article 36^{ter} (1^{er} alinéa, lettre e).

Nous pensons que la nouvelle rédaction de l'article 30, qui règle la question des péages conjointement avec les articles 28 et 29 et n'a rien à faire avec la construction des routes, rendra de nouveau clairement le sens de cette disposition.

L'article 7 de l'arrêté sur le régime financier de 1951 à 1958 peut donc être abrogé, vu qu'une disposition semblable est insérée dans le nouvel article 36^{ter}, 1^{er} alinéa.

Art. 36 bis, 1^{er} alinéa

L'article 36 bis, 1^{er} alinéa, indique les pouvoirs donnés à la Confédération. Il l'oblige à édicter par la voie de la législation les dispositions nécessaires à l'établissement, l'utilisation et l'entretien d'un réseau limité de routes nationales. Cette disposition crée en faveur de la Confédération une compétence législative exclusive. La Confédération est autorisée à régler entièrement une certaine matière. Cela signifie qu'elle reçoit le pouvoir de régler seule les questions de l'établissement et d'entretien d'un réseau limité de routes nationales et le fonctionnement des installations techniques nécessaires (éclairage, aération des tunnels, dépôts d'essence, etc.). Si la Confédération n'entend pas tout régler elle-même, elle peut déléguer aux cantons une partie de son pouvoir de légiférer.

Les routes nationales au sens des dispositions constitutionnelles sont les voies de communication les plus importantes qui présentent un intérêt pour la Suisse en général et ont été déclarées expressément comme telles. La constitution laissera au législateur le soin de préciser quelle autorité fédérale sera compétente pour désigner les routes nationales et de fixer les critères à appliquer pour cette désignation. Il est cependant clair que cette compétence devra être attribuée à l'Assemblée fédérale, car celle-ci est la seule autorité qualifiée pour statuer sur le réseau routier, les tracés et les conditions techniques à remplir.

A notre avis, il est judicieux de donner à ces routes le qualificatif de «national». Certes, il vaudrait mieux que le texte constitutionnel ne contienne pas ce terme et laisse au législateur le soin de l'adopter. Mais il eût été impossible de rédiger convenablement le texte constitutionnel sans

donner un certain nom à ces routes. A côté du terme choisi, différentes expressions avaient été prises en considération, telles que routes de grand transit, routes de grande communication et routes fédérales. Les premières de ces expressions ne donnaient pas satisfaction du point de vue linguistique et ne permettaient pas de distinguer entre les routes visées par le texte constitutionnel et celles des cantons. L'adjectif «national», que l'on retrouve par exemple dans «banque nationale» et «fonds national pour l'encouragement de la recherche scientifique», fait ressortir l'importance que présente l'ouvrage pour le pays en général, sans pour autant mettre trop en relief le rôle de la Confédération, comme le ferait l'adjectif «fédéral».

2^e alinéa

Le 2^e alinéa donne aux cantons pouvoir et mandat de construire et d'entretenir les routes nationales, comme aussi de veiller au fonctionnement des installations nécessaires à l'usage de ces routes. Les cantons doivent cependant exercer leurs attributions selon ces instructions et sous la haute surveillance de la Confédération. En considération du fait que le nouveau réseau routier doit présenter un intérêt général pour la Suisse et que la Confédération prendra à sa charge la plus grande partie des dépenses de construction, elle ne peut toutefois se contenter d'en assumer simplement la haute surveillance. Cela signifie qu'il appartiendra à la Confédération d'établir les plans et les projets avec le concours des cantons, d'approuver les projets, de surveiller l'opération d'acquisition des terrains, l'exécution des travaux et, enfin, l'entretien des routes nationales et d'arrêter des dispositions obligatoires.

Si un canton n'est pas en mesure de s'acquitter de sa tâche, il doit pouvoir, eu égard à l'ampleur et à l'importance de l'œuvre, s'adresser à la Confédération. Si un canton ne satisfait pas à ses obligations alors qu'il en aurait la possibilité, la Confédération sera autorisée à exécuter les travaux nécessaires à la réalisation du projet, en se substituant au canton.

3^e alinéa

Cette disposition énonce tout d'abord la règle générale que le terrain économiquement utilisable — c'est-à-dire les terres affectées à l'agriculture ou à la sylviculture et les terrains à bâtir — doit être ménagé autant que possible. Elle prescrit ensuite au législateur de prévoir des mesures pour compenser en particulier les désavantages d'ordre économique résultant du fait que des propriétés foncières sont partagées par une route. On vise en particulier les remaniements parcellaires le long des autoroutes. Comme les futures autoroutes représenteront notamment des barrières infranchissables pour l'agriculture et la sylviculture, des remaniements parcellaires et d'éventuels déplacements de constructions devront, autant que possible, permettre que les limites des terrains formant une aire du point de

vue de l'exploitation agricole ou sylvicole coïncident avec les nouvelles routes, de façon que les biens-fonds puissent être exploités sans qu'il soit nécessaire de traverser les routes. D'autres mesures encore devront être prises en faveur de ceux qui exploitent ce sol. Nous pensons en particulier aux passages par-dessous ou par-dessus la route. Les frais de ces mesures seront portés au compte de la construction des routes.

On peut se demander si la Confédération ne pourrait pas se passer de cette disposition particulière pour légiférer et si l'article 36 bis, 1^{er} alinéa, ne lui en donne pas déjà le pouvoir. Il en est bien ainsi. Ces attributions législatives sont cependant si importantes pour la réalisation du programme de construction de routes nationales qu'il est indiqué de les mentionner expressément. Adopter une telle disposition, c'est aussi donner suite à l'idée contenue dans une motion Wartmann du 16 mars 1955, adoptée sous forme de postulat par le Conseil national.

4^e alinéa

Cet alinéa dispose que les dépenses pour les routes nationales seront réparties entre la Confédération et les cantons sur le territoire desquels elles sont situées. La part des cantons sera mesurée selon leur intérêt à la construction et leur capacité financière. Cette disposition précise par conséquent que les routes nationales, en tant qu'ouvrages d'une importance générale pour le pays, doivent être établies grâce aux efforts conjugués de la Confédération et des cantons.

5^e alinéa

Dans l'idée de ne laisser place à aucun doute au sujet des rapports de souveraineté concernant les routes nationales, le 5^e alinéa dispose que, réserve faite des attributions de la Confédération, les routes nationales sont placées sous la souveraineté du canton sur le territoire duquel elles se trouvent.

Art. 36 ter, 1^{er} alinéa

L'article 36 ter, 1^{er} alinéa, prescrit que la Confédération affecte durablement 60 pour cent du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs à des mesures concernant les routes. Il indique à quels genres de travaux routiers lesdites ressources devront être affectées.

Si la Confédération doit pouvoir amortir les dépenses occasionnées par la construction des routes nationales dans un délai que les générations futures ne trouveront pas excessif, et si elle doit pouvoir mettre à la disposition des cantons des ressources suffisantes pour poursuivre les travaux d'amélioration des autres routes principales et du reste du réseau routier, elle a besoin, selon des calculs minutieux, de 60 pour cent du produit des

droits d'entrée sur les carburants. Elle ne peut donc accepter une disposition qui ne précise pas la part du produit des droits d'entrée à réserver à la construction routière dans son ensemble. Une telle disposition ne manquerait pas de susciter en permanence des contestations au sujet des montants à distraire en faveur de cette construction. D'autre part, il est absolument nécessaire que la Confédération sache exactement de quelles ressources provenant des droits de douane sur les carburants elle peut disposer pour remplir ses autres obligations. Une première part de ces ressources devra servir au versement de contributions pour les dépenses faites pour les routes nationales. Reprenant l'idée exprimée par l'article 7 de l'arrêté fédéral sur le régime financier de 1951 à 1954 (valable jusqu'en 1958), l'article 36^{ter}, 1^{er} alinéa, prévoit ensuite l'octroi de contributions aux cantons pour les frais de construction des autres routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral et répondant à des exigences techniques précises (contributions pour des ouvrages déterminés), ainsi que des contributions aux autres frais engagés pour les routes ouvertes aux véhicules à moteur (ancienne part du produit des droits sur la benzine). En outre, les cantons qui ont besoin d'une péréquation financière doivent recevoir des subsides complémentaires (péréquation financière). Conformément aux considérations contenues dans notre message du 1^{er} février 1957 concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération et aux décisions prises jusqu'ici au sein de l'Assemblée fédérale, la péréquation financière doit être réglée aussi par les dispositions constitutionnelles sur le régime financier. C'est pourquoi seules de modestes ressources peuvent être affectées à la péréquation en matière de routes. Les règles sur ce point n'entreront cependant en vigueur que lorsque les dispositions proposées par le Conseil fédéral pour le futur régime financier auront été adoptées dans la forme prévue et insérées dans la constitution. Si cette condition ne se réalisait pas, il y aurait lieu de s'en tenir à une solution analogue à l'actuelle. Ajoutons que les quatre cantons de montagne (Uri, les Grisons, le Tessin et le Valais) continueront à recevoir des indemnités annuelles, en raison de leurs routes alpestres servant au trafic international. Etant donné que la Confédération doit affecter à la construction de routes 60 pour cent du produit des droits d'entrée sur la benzine, ces indemnités ne seront plus prélevées sur les ressources générales de la Confédération. Elles le seront sur la part du produit net de ces droits d'entrée qui est destinée à la construction routière.

Nous pensons que les ressources à prélever sur le produit des droits d'entrée devraient être réparties — comme sous le régime actuel — suivant les règles fixées dans un arrêté fédéral de portée générale soumis au referendum. Cette façon de procéder permettrait d'adapter en tout temps aux circonstances nouvelles les ressources et le barème de leur répartition pour des travaux routiers. Les milieux intéressés aux routes auraient en outre la possibilité d'exercer une influence.

2^e alinéa

Le 2^e alinéa donne un aperçu des mesures à prendre si les ressources disponibles ne suffisaient pas au versement des contributions fédérales aux frais des routes nationales. Il pourrait en aller ainsi, par exemple, dans le cas où de grosses dépenses auraient été engagées pour la construction de routes et où, contre toute attente, les sommes nécessaires ne pourraient pas être mises à disposition. En freinant l'exécution des programmes de construction, la Confédération serait certainement à même de tenir compte d'un fléchissement éventuel du rendement des droits d'entrée sur les carburants. Si un tel fléchissement se produisait, les travaux de routes deviendraient d'ailleurs moins urgents, puisque le trafic aurait aussi diminué. La compensation nécessaire pourrait consister dans le fait que les programmes seraient réduits ou que leur exécution serait prolongée, de façon qu'il ne soit pas dépensé plus que les sommes annuellement à disposition pour la construction de routes nationales. Si le rendement des droits d'entrée devait diminuer pendant ou après les travaux, il serait possible d'en tenir compte dans la répartition de la part du produit disponible pour la construction routière. Mais si l'on devait constater que la perception d'une taxe spéciale sur les carburants ou l'affectation d'autres ressources de la Confédération permettraient seules de tenir compte des circonstances nouvelles, il faudrait que l'on puisse agir de la sorte. Il convient en particulier de prévoir en faveur de la Confédération la compétence nécessaire dans le droit constitutionnel.

Le 2^e alinéa de l'article 36^{ter} entend dire que le prélèvement de taxes supplémentaires est de la compétence de l'Assemblée fédérale, en d'autres termes, ces taxes peuvent être instituées par un arrêté fédéral.

Nous croyons ne pas pouvoir répondre à la requête des milieux agricoles tendant à ce que le carburant utilisé dans l'économie agricole, forestière et piscicole soit soustrait constitutionnellement à une hausse éventuelle des droits d'entrée. Il serait absolument impossible de formuler cette exception avec concision dans une disposition constitutionnelle conçue en termes généraux. Matériellement, une telle disposition ne serait pas justifiée non plus car elle créerait une inégalité au détriment de nombreux autres consommateurs de carburants qui n'utilisent pas les routes nationales, par exemple la navigation et l'aviation privées.

Notons que l'agriculture a témoigné à plusieurs reprises son intérêt indirect à la construction d'un réseau d'autoroutes.

Art. 37

Le premier alinéa de l'article 37 en vigueur demeure inchangé.

L'article 37, 2^e alinéa, actuel, qui se réfère à l'article 30, 3^e alinéa, dispose que les sommes qui sont attribuées aux quatre cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais à raison de leurs routes alpestres inter-

nationales sont retenues par l'autorité fédérale si ces routes ne sont pas convenablement entretenues par eux. Prévoir une telle sanction pour un seul cas particulier de subventionnement, d'ailleurs assez peu important, serait superflu aujourd'hui déjà et le serait encore davantage pour le nouveau régime proposé. Le 2^e alinéa de l'article 37 en vigueur doit donc être abrogé.

Selon l'opinion actuellement dominante, la perception de taxes de passage n'est pas licite. Considérant que cette opinion ne peut, chose peu satisfaisante, se fonder que sur une interprétation de l'article 30, 2^e alinéa, nous avons spécifié dans le nouvel article 37, 2^e alinéa, qu'il est interdit de percevoir des taxes pour l'usage des routes affectées au trafic public. Toutefois, l'Assemblée fédérale doit pouvoir autoriser des exceptions dans des cas particuliers.

Pour différentes raisons, on ne saurait songer à instaurer en Suisse des taxes pour l'usage des routes qui servent au trafic public. Il ne peut être question de rétablir les droits de chaussée et de pontonnage définitivement supprimés lors de la révision constitutionnelle de 1874. La construction d'autoroutes vise à alléger autant que possible le trafic sur le reste du réseau routier suisse et à accroître aussi la sécurité de la circulation. Si l'on percevait des taxes pour l'usage des autoroutes, une grande partie du trafic se déplacerait de nouveau, en raison des distances relativement courtes, sur le reste du réseau routier, de sorte que le but visé par la construction d'autoroutes ne serait pas atteint. Enfin, il ne faut pas oublier qu'en raison de la densité de la population de notre pays, il y aura lieu d'envisager la construction d'un grand nombre de voies débouchant sur les autoroutes. La perception des taxes exigerait ainsi la création de nombreux postes dotés du personnel que nécessite un service de 24 heures par jour. Les dépenses seraient par conséquent si élevées qu'elles absorberaient une grande partie des recettes.

2. Considérations sur les questions de forme

Il est indiqué d'insérer les deux nouveaux articles constitutionnels sur la construction des routes nationales à une place appropriée par rapport aux dispositions qui précisent la compétence fédérale en matière routière. L'article 37 de la constitution confère à la Confédération un droit illimité de haute surveillance sur les routes et les ponts. L'article 37*bis* lui donne le pouvoir d'édicter des dispositions sur la circulation routière. Il s'agirait donc d'insérer les nouveaux articles avant l'article 37, puisqu'ils donnent à la Confédération le droit — plus étendu que celui de l'article 37 — d'assurer par la voie législative l'établissement et le service d'un réseau limité de routes nationales. Les trois nouvelles dispositions deviendraient, après leur adoption, les articles 36*bis* et 36*ter*.

En revanche, l'adoption de la nouvelle clause concernant l'interdiction de prélever des taxes de passage dans l'article 37, 2^e alinéa, de la constitution semble justifiée, vu que cette disposition légale est applicable au même titre aux routes nationales comme à toutes les routes.

* * *

Il est urgent d'établir dans la constitution les principes d'une nouvelle réglementation en matière de routes. En procédant à un large aménagement du réseau suisse des routes principales, on répondra en effet aux vœux légitimes de tous ceux qui réclament une sécurité accrue sur la route dans un prochain avenir. Mais il s'agit aussi de renforcer la confiance des cantons dans le nouveau droit. Seul ce nouveau droit leur permettra de régler leur politique routière selon les nouvelles conditions, d'adapter les projets de construction au plan d'aménagement national et d'éviter ainsi de faire des investissements injustifiés, particulièrement graves en période de prospérité économique, et enfin d'activer l'élaboration des projets et l'acquisition des terrains nécessaires à la construction des autoroutes.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous recommandons de rejeter l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier, et d'approuver le contre-projet du Conseil fédéral.

Par ce rapport, nous avons donné entièrement suite au postulat Wartmann, n° 6823, du 10 juin 1955, sur les autoroutes et l'agriculture, et avons traité les questions juridiques soulevés par les postulats Kämpfen, n° 6615, du 22 novembre 1954, sur les autoroutes privées, et Börlin, n° 6781, du 16 mars 1955, sur les routes de transit et les autoroutes. Nous vous proposons par conséquent de classer le postulat Wartmann.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 22 octobre 1957.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Streuli

Le chancelier de la Confédération,
Ch. Oser

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'initiative populaire du 6 février 1956 pour l'amélioration du réseau routier

et le rapport du Conseil fédéral du 22 octobre 1957;

vu les articles 121 et suivants de la constitution et les articles 8 et suivants de la loi du 27 janvier 1892/5 octobre 1950 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale,

*arrête:***Article premier**

Sont soumis à la votation du peuple et des cantons:

I. L'initiative populaire ainsi rédigée:

Les citoyens suisses soussignés ayant le droit de vote demandent, par voie d'initiative populaire selon l'article 121 de la constitution fédérale, que:

1. L'article 23 de la constitution fédérale qui, dans sa teneur actuelle, est conçu en ces termes:

¹ La Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays.

² Dans ce but, elle peut ordonner l'expropriation moyennant une juste indemnité. La législation fédérale statuera les dispositions ultérieures sur cette matière.

³ L'Assemblée fédérale peut interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération.

soit complété par l'alinéa *1bis* suivant:

1bis Elle prend des mesures pour favoriser l'entretien des routes cantonales et l'amélioration appropriée des routes qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays et pour assurer la construc-

tion de routes automobiles, notamment entre l'Ouest et l'Est et entre le Nord et le Sud du pays, et des principaux secteurs complémentaires. Elle y affectera au moins la moitié du produit total net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs.

2. L'article 30 de la constitution fédérale qui, dans sa teneur actuelle, est conçu dans ces termes:

¹ Le produit des péages appartient à la Confédération.

² Les indemnités payées jusqu'à présent aux cantons pour le rachat des péages, des droits de chaussée et de pontonnage, des droits de douane et d'autres émoluments semblables sont supprimées.

³ Les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent, à partir du 1^{er} janvier 1925, par exception et à raison de leurs routes alpestres internationales, une indemnité annuelle dont le chiffre est fixé comme il suit:

	Fr.
Uri	160 000
Grisons	400 000
Tessin	400 000
Valais	100 000

et l'article 7 de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950 concernant le régime financier de 1951 à 1954 (chiffre I de l'arrêté fédéral du 25 juin 1954 concernant le régime financier de 1955 à 1958), qui est conçu en ces termes:

¹ La Confédération cède aux cantons, pour les années 1955 à 1958, la moitié du produit net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs. Cette cession se fait sous forme:

- a. De versements à raison des dépenses générales résultant de l'ouverture des routes aux véhicules automobiles;
- b. De versements à raison des dépenses consécutives à l'amélioration et à la construction de routes principales appartenant à un réseau à désigner par le Conseil fédéral et dont l'exécution satisfait à certaines exigences techniques;
- c. De versements supplémentaires à raison des charges résultant de la construction de routes par les cantons financièrement faibles.

² Les indemnités que les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent annuellement à raison de leurs routes alpestres internationales, en vertu de l'article 30, 3^e alinéa, de la constitution, sont portés pour les années 1955 à 1958 aux montants suivants:

	Fr.
Uri	240 000
Grisons	600 000
Tessin	600 000
Valais	150 000

soient abrogés et remplacés par le nouvel article 30 de la constitution fédérale suivant:

Art. 30

¹ Le produit des péages appartient à la Confédération.

² A part les prestations en faveur des routes, prévues par l'article 23, alinéa 1 bis, la Confédération cède toutefois aux cantons dont les ressources financières sont relativement faibles, pour l'aménagement et l'entretien des routes, un dixième du produit total net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs.

³ En outre, les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent à raison de leurs routes alpestres internationales, une indemnité annuelle dont le chiffre est fixé comme il suit:

	Fr.
Uri	240 000
Grisons	600 000
Tessin	600 000
Valais	150 000

⁴ Les indemnités payées jusqu'à présent aux cantons pour le rachat des péages, des droits de chaussée et de pontonnage, des droits de douane et d'autres émoluments semblables sont supprimées.

II. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale, dont la teneur est la suivante:

1. L'article 30, 2^e et 3^e alinéas, de la constitution et l'article 7 de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950 concernant le régime financier de 1951 à 1954 (chiffre I de l'arrêté fédéral du 25 juin 1954 concernant le régime financier de 1955 à 1958) sont abrogés.
2. La constitution est complétée par des articles 36 bis et 36 ter ainsi rédigés:

Art. 36 bis

¹ La Confédération assurera par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales. Pourront être déclarées telles les lignes de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général.

² Les cantons construiront et entretiendront les routes nationales conformément aux dispositions arrêtés par la Confédération et sous sa haute surveillance. La Confédération pourra assumer elle-même la tâche incombant à un canton, si celui-ci le demande ou si c'est nécessaire dans l'intérêt de l'ouvrage.

³ Les terres productives seront ménagées autant que possible. Les inconvénients résultant du fait que la construction de routes empêchera d'affecter des terrains à l'usage auxquels ils sont destinés doivent être compensés par des mesures appropriées, dont les frais seront portés au compte de la construction de la route.

⁴ Les frais des routes nationales seront répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu de l'intérêt des cantons à la construction et de leur capacité financière.

⁵ Réserve faite des attributions de la Confédération, les routes nationales sont placées sous la souveraineté des cantons.

Art. 36ter

¹ La Confédération affecte, conformément à la législation, trois cinquièmes du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs, aux fins suivantes:

- a. Contributions aux frais des routes nationales;
- b. Contributions aux frais de construction des autres routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral et répondant à des exigences techniques précises;
- c. Contributions générales aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur;
- d. Contributions supplémentaires aux charges routières des cantons nécessitant une péréquation financière;
- e. Subsidés annuels aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais, à raison de leurs routes alpestres qui servent au trafic international. Les chiffres sont fixés comme il suit:

	Fr.
Uri	240 000
Grisons	600 000
Tessin	600 000
Valais	150 000

² Au cas où les ressources disponibles ne suffiraient pas aux contributions fédérales aux frais des routes nationales et où il ne serait pas possible d'adapter aux circonstances le programme de construction et de financement, ni la répartition de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée à la construction des routes, l'Assemblée fédérale décidera par un arrêté fédéral simple si les déficits doivent être couverts par le prélèvement d'une taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs ou par les ressources générales de la Confédération.

3. L'article 37 de la constitution est rédigé comme il suit:

Art. 37

¹ La Confédération exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse.

² Des taxes ne peuvent pas être perçues pour l'usage des routes ouvertes au trafic public dans les limites de leur destination. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions dans des cas spéciaux.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative (art. 1^{er}, chiffre I) et d'accepter son contre-projet (art. 1^{er}, chiffre II).

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter le présent arrêté.

RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier (Du 22 octobre 1957)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7484
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.11.1957
Date	
Data	
Seite	826-869
Page	
Pagina	
Ref. No	10 094 833

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.