

considérant enfin que, les règlements incriminés ne renferment rien de contraire au sens et à l'esprit de la constitution fédérale,

ARRÊTÉ :

Les pétitionnaires sont déboutés de leur recours et l'arrêté du Conseil fédéral, en date du 13 Août 1858, est maintenu.

Berne, le 14 Janvier 1859.

Au nom de la Commission,

Le rapporteur :

J. KAISER.



RAPPORT

de la Commission du Conseil national sur le recours des aubergistes du Righi concernant les règlements sur les guides et le transport des voyageurs dans les Cantons de Schwyz et de Lucerne.

(Du 19 Janvier 1859.)

Tit.,

Pour mettre un terme aux plaintes élevées depuis des années contre l'importunité, l'insolence et la mauvaise foi des guides, des loueurs de chevaux et des porteurs des communes voisines du Righi vis-à-vis des voyageurs, le Gouvernement de Lucerne établit en 1842, 1851 et 1852 certaines dispositions réglementaires renfermant les mesures protectrices désirables. En 1854, ces divers règlements furent soumis à une révision qui prit pour base un projet élaboré par la commune de Weggis.

Le règlement lucernois révisé en 1854 et actuellement en vigueur prescrit entr'autres :

„Art. 1. Dans le but de procurer aux voyageurs du Righi un service meilleur, plus prompt et plus convenable, il se forme dans la commune de Weggis les sociétés suivantes :

- a. Société de loueurs de chevaux;
- b. Société des plus forts porteurs;

c. Société des porteurs et guides plus jeunes, composée de garçons au-dessous de 18 ans ou plus âgés, qui bien que n'ayant pas les forces nécessaires pour faire partie de la grande société des porteurs, peuvent néanmoins servir comme simples guides ou comme porteurs d'effets jusqu'au poids de 15 livres.

„Art. 2. Quiconque veut faire à Weggis le service de porteur pour les voyageurs du Rigi, ou les conduire à cheval ou leur servir simplement de guide, doit entrer dans la société et se conformer au tour de rôle prescrit par ce règlement.

„Art. 3. Tout bourgeois de la commune de Weggis et tout habitant y établi en vertu d'un acte d'origine, qui réunit les conditions prescrites à l'article 4, peut devenir membre des dites sociétés, mais sans pouvoir faire partie de plus d'une de ces sociétés.

„Art. 4. Les membres de la société des plus forts porteurs et de celle des plus jeunes doivent être du sexe masculin, jouir d'une réputation irréprochable et posséder les forces et les qualités nécessaires à l'accomplissement de leurs devoirs.

„Les loueurs de chevaux, qui doivent pareillement avoir une réputation sans tache, sont tenus d'avoir des chevaux bons, sûrs et forts.

„Ils doivent aussi être pourvus de selles convenables et propres. La conduite des chevaux ne pourra être confiée qu'à des hommes.

„Le maire de la commune est tenu d'appeler chaque année vers la mi-Juin le vétérinaire du district et de lui faire visiter tous les chevaux présents. Ceux qui, selon l'avis du vétérinaire, n'auront pas les qualités voulus, seront exclus du service.

„Si un loueur doit se procurer un cheval après la mi-Juin, il devra justifier de ses qualités par un certificat du vétérinaire du district, avant qu'il puisse être inscrit dans le tour de rôle.

„L'équipement, mauvais, impropre au service, sera rejeté par le maire.

„Art. 6. Les membres de ces sociétés se réuniront dans la première semaine du mois d'Avril, au jour fixé par le maire.

„Le maire leur présentera les listes de tous ceux qui se sont annoncés comme membres de ces sociétés.

„Chaque société tire au sort le tour de rôle des membres pour le service; elle fixe le salaire du maître chargé de surveiller les tours de rôle, elle désigne à cet effet un homme solvable. La société des porteurs plus âgés convient en même temps de l'acquisition des litières nécessaires, etc.

„Le maire désigne le surveillant des tours de rôle des plus jeunes porteurs, et fixe son salaire.

„Art. 8. Le surveillant a le devoir d'appeler au service les membres de la société, fidèlement et consciencieusement en temps utile, sans intervertir l'ordre fixé; chaque soir ou assez à temps auparavant il avisera les porteurs ou guides probablement nécessaires pour la journée, que leur tour est arrivé.

„Art. 9. Il doit maintenir un bon ordre entre les membres de la société, entendre les réclamations des voyageurs et y faire droit; il dénoncera ceux qui contreviendraient à la présente ordonnance.

„Art. 10. Les membres des sociétés sont sérieusement tenus de s'arranger de manière à ce que le surveillant puisse faire parvenir les ordres nécessaires aux porteurs et guides dans un circuit d'un quart d'heure, et aux loueurs de chevaux dans une circonscription de cinq minutes.

„Art. 11. Celui qui ne se présente pas un quart d'heure après le moment qui lui est fixé, le jour même où il est appelé au service, perd son tour et le surveillant le remplacera immédiatement par celui dont le tour

vient après, ou si cela n'est pas possible, par une autre personne propre à cet effet.

„Art. 12. Les loueurs de chevaux, porteurs et guides sont, quant à leur salaire, astreints à la taxe établie; ils doivent être sobres, conciliants entr'eux, polis et prévenants envers les étrangers, et les servir promptement et fidèlement.

„Art. 14. Les voyageurs ne doivent être dans la règle pourvus de chevaux, porteurs et guides que par ces trois sociétés exclusivement; sauf toutefois les exceptions suivantes;

a. Tout voyageur peut garder à son service les guides, porteurs et chevaux qu'il amène avec lui.

b. Le bagage dont le poids n'excède pas 15 livres peut être chargé sur les chevaux ou remis aux jeunes porteurs ou guides. Ces derniers sont aussi chargés d'arrêter les chambres sur le Rigi. Les effets plus lourds, que le voyageur ne veut pas porter lui-même sur le Rigi, doivent être confiés aux porteurs de la grande société.

„Les guides proprement dits ne peuvent pas être admis dans la société des porteurs, à moins de renoncer pour l'année courante à l'exercice du métier de guide. L'habitant de la commune ne peut être considéré comme guide proprement dit et compris dans le tour de rôle, qu'autant qu'il est à même de prouver par des certificats de voyageurs qu'il leur a servi de guide dans un trajet de dix lieues de distance au moins de Weggis.

„Art. 16. Les surveillants ou leurs remplaçants ont seuls le droit d'offrir des chevaux, des porteurs ou des guides aux voyageurs.

„Il n'est permis à aucun habitant, membre ou non de la société, de s'offrir à des voyageurs comme porteur ou guide en deçà du lieu dit „St-Antoni-Käppeli“ à environ un quart de lieue du village supérieur de Weggis, non plus que de les servir comme tels en dehors de son tour.

„Cela ne lui est permis que dans le cas où un voyageur se déciderait, après avoir dépassé ce point, à prendre un porteur ou guide et à réclamer les services de quelqu'un.

„Il est interdit aux loueurs de chevaux de suivre avec des chevaux, en dehors de leur tour, des étrangers depuis le village supérieur, et de leur en offrir. Pour le cas où dans leurs courses régulières ils rencontrent à leur retour des voyageurs qui leur demandent des chevaux pour le Rigi, il leur est permis de satisfaire à cette demande.

„Art. 17. Les contestations qui s'élèvent entre les loueurs de chevaux, les porteurs ou les guides d'une part, et les voyageurs de l'autre, et que le surveillant ne peut pas arranger à l'amiable, sont examinées et tranchées par le maire, ou, celui-ci étant empêché, par le fonctionnaire le plus rapproché, afin que les voyageurs ne soient pas arrêtés dans leur course.

„Les contestations qui viendraient à s'élever entre les sociétaires seront pareillement aplanies par le maire, pour autant que le surveillant ne réussirait pas à les faire cesser immédiatement; quant aux manquements des sociétaires, tant envers les voyageurs que entre eux, ils seront soumis au préfet pour être par lui portés devant le juge.

„Art. 18. Il y aura à tous égards réciprocité à l'égard des étrangers et des localités et rives voisines, c'est-à-dire que de même qu'il y est procédé envers les habitants de la commune de Weggis, en ce qui concerne les courses, les transports et le service des chevaux, il en sera usé pareillement dans la commune de Weggis à l'égard des habitants de ces localités.

„Art. 20. Quiconque demande davantage que ne le permet le tarif

établi, doit restituer le surplus au voyageur qui l'a payé, et si celui-ci ne peut plus être retrouvé, le montant sera versé dans la bourse des pauvres de Weggis.

„Le contrevenant sera en outre rayé du rôle de la société et selon le cas renvoyé au juge.

„En général, tous ceux qui enfreignent ce règlement ou qui en provoquent d'autres à contrevenir à l'ordre établi, seront dénoncés au préfet et, selon le cas, punis d'une amende de deux à dix francs, à teneur de la loi sur la répression de simples délits de police, du 12 Décembre 1838.

„Art. 21. Les porteurs, guides et loueurs de chevaux, qui se comportent d'une manière inconvenante envers les voyageurs, ou ne peuvent s'accorder entre eux ou avec le surveillant, ou s'enivrent de manière à ne plus pouvoir faire convenablement leur service, seront sérieusement admonestés par le surveillant, pour autant que leurs fautes ne sont pas de nature à être soumises au juge, ou suspendus de leur service pour un temps plus ou moins long par le maire, ou même rayés de la liste des sociétaires.“

Le même besoin de prescriptions réglementaires se fit sentir encore à un plus haut degré dans les communes voisines du Righi situées sur le territoire schwyzois, Gersau, Goldau, Arth, Immensee, Kussnacht, et invoquant l'art. 29 de la constitution fédérale, qui réserve, lettre b, aux Cantons, sous réserve de l'approbation fédérale, les prescriptions de police en matière de commerce, d'industrie et de routes, le Gouvernement schwyzois promulgua en Juin 1851 un règlement semblable à celui de Lucerne, lequel fut aussi soumis à une révision en Novembre 1854, en prenant pour base, autant que possible, le règlement de Lucerne.

Le nouveau règlement de Schwyz porte :

„LE CONSEIL CANTONAL,

CONSIDÉRANT :

„1. que l'expérience qui a été faite démontre la nécessité de soumettre à une nouvelle révision l'ordonnance concernant le transport de voyageurs et d'effets sur le Righi, publiée le 18 Juin 1851 par le Conseil exécutif;

„2. que le transport régulier des voyageurs sur le Righi n'est possible qu'au moyen d'un tour de rôle, sans lequel ce transport devient le monopole d'un nombre d'intéressés, et le nombre des loueurs de chevaux diminuerait, circonstance dont l'effet inévitable serait de faire chômer cette industrie durant les mois d'été, saison de la plus grande affluence des voyageurs, tout en entraînant des inconvénients auxquels il importe de remédier;

„3. que la promulgation d'une pareille ordonnance de police paraît d'autant plus opportune qu'elle est dans l'intérêt des voyageurs, qu'elle accélère et améliore leur service, tout en le mettant à l'abri de la tromperie, des désordres et des conflits, et en régularisant le transport des personnes et des effets;

„4. que l'art. 29 de la constitution fédérale confère aux Cantons le droit de prendre de pareilles mesures de police,

DÉCRET :

„Le transport de personnes et d'effets sur le Righi est placé sous la surveillance de la police dans les localités de Gersau, Goldau, Arth, Immensee et Kussnacht,

et ordonne en conséquence ce qui suit :

„Art. 1. Le transport des voyageurs et des effets dans les localités soit les districts ou communes de Gersau, Goldau, Arth, Immensee et Kussnacht, a lieu par des sociétés qui ont à se former dans ce but, et sont sous la surveillance et la direction immédiate des autorités de police des communes respectives. Lorsque des voyageurs amènent avec eux des chevaux ou des porteurs, ils peuvent en faire usage sans que les sociétés aient le droit de s'y opposer.

„Art. 2. Les sociétés se divisent : a. en celle des loueurs de chevaux et b. celle des porteurs.

„Art. 3. Chaque bourgeois et habitant établi, jouissant d'une réputation irréprochable, demeurant dans l'une de ces localités et possédant les qualités nécessaires à l'exercice de son état, soit comme loueur de chevaux ou comme porteur, a le droit d'entrer dans la société.

„Art. 4. Les conditions requises consistent en ce que

a. le loueur de chevaux soit sobre et s'entende à conduire et à soigner les chevaux, que les chevaux soient sûrs et vigoureux, et leur équipement constamment bon et bien entretenu;

b. que les porteurs possèdent la force physique nécessaire et soient pourvus de litières et sangles solides.

„Art. 6. Les loueurs de chevaux et porteurs, ainsi que les chevaux qui ne sont pas inscrits sur la liste et n'ont pas obtenu l'autorisation du Conseil de district ou de commune que cela concerne, ne peuvent s'employer au transport des voyageurs et des effets sur le Rigi, sous peine d'encourir les effets prévus par cette ordonnance.

„Art. 9. Le Conseil de district ou de commune respectif choisit un surveillant des tours de rôle pour les deux sociétés d'une localité. Celui-ci maintient le règlement établi dans toutes ses parties et exerce la police sous la surveillance du maire ou du président de la commune.

„Art. 10. Après que l'autorité compétente de district ou de commune aura dressé les listes des membres des sociétés et désigné le surveillant, celui-ci réunira dans le courant du mois d'Avril tous les sociétaires, tant loueurs de chevaux que porteurs, et procédera au tirage au sort des chevaux et des porteurs qui ont à commencer le tour de rôle.

„Art. 11. Le tour de rôle est déterminé par le sort et a lieu par ordre de série.

„Art. 12. Un voyage au Righi compte pour un tour; les retours ne comptent pas.

„Art. 13. Un voyageur est libre de choisir les loueurs de chevaux et les porteurs qui lui conviennent.

„Art. 14. Ceux qui sont choisis de cette manière par les voyageurs partent immédiatement, mais sortent du tour pour cette fois.

„Art. 17. Lorsque les listes des sociétaires sont approuvées par les autorités compétentes, le surveillant a le devoir de les réunir chaque année au mois d'Avril, conformément à l'art. 10 de l'ordonnance et de faire tirer au sort.

„Art. 18. Avant que le tour commence, il a à examiner soigneusement l'équipement de tous les chevaux, ainsi que les litières et les sangles, et

s'ils ne se trouvent pas en bon état, les propriétaires sont tenus à les faire réparer immédiatement. L'acquisition de l'équipement et des litières est à la charge des sociétaires.

„Art. 19. Tout sociétaire qui ne se conforme pas à cette prescription sera dénoncé au président de l'autorité compétente qui avisera.

„Art. 21. Il doit veiller au bon ordre entre les sociétaires, écouter les plaintes des voyageurs ou leur prêter assistance, et faire punir les sociétaires qui enfreignent l'ordre établi.“

Les prescriptions de police promulguées par l'ordre des Gouvernements de Schwyz et Lucerne furent mises à exécution et sont observées encore aujourd'hui. Elles font le bonheur non-seulement des touristes, mais de la population indigène. Ce qui prouve combien peu elles sont de nature à gêner l'exercice de l'industrie, c'est que d'après des données officielles dans la seule commune de Weggis, 126 hommes, une masse de jeunes garçons et 80 chevaux ont été occupés dans l'été 1857 pour le service des voyageurs. Jusqu'ici ni les voyageurs, ni les autorités communales, ni les sociétés de guides ne se sont plaints de l'état de choses actuel.

Seul l'aubergiste de l'Aigle, M. Kamer à Arth, croit avoir à se plaindre contre ces règlements qu'il considère comme n'étant pas en harmonie avec les art. 4, 29 et 30 de la constitution fédérale. Il a soumis au Conseil fédéral, en 1855, une requête tendant à l'annulation du règlement de Schwyz comme incompatible avec la liberté d'industrie consacrée dans la constitution fédérale.

Le Département fédéral du commerce et des péages demanda des explications à ce sujet au Gouvernement de Schwyz.

Celui-ci fit, sous la date du 12 Juin, la réponse suivante :

„Les auteurs de la pétition estiment que l'ordonnance en question, notamment son art. 14 établissant le principe d'un *tour de rôle* entre les loueurs de chevaux et les porteurs, est contraire aux art. 4, 29 et 30 de la constitution fédérale; mais ils se bornent à l'énoncé de cette assertion sans se donner la peine de démontrer par un argument en quoi consiste cette contradiction. A défaut d'un point de départ spécial pour la réfutation de la réclamation, dans les limites des articles cités de la constitution fédérale, nous devons examiner de plus près ces articles en regard de l'ordonnance incriminée.

„L'article 4 de la constitution fédérale porte : „Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles.“ Cet article trouverait son application dans le cas actuel, s'il existait des privilèges en faveur des habitants, des localités avoisinantes ou en faveur des citoyens du Canton, et que les citoyens suisses ne fussent pas traités sur le même pied. Or tel n'est pas le cas, puisque (à teneur de l'art. 3 de l'ordonnance) tout citoyen et habitant établi, jouissant d'une bonne réputation et possédant les chevaux, les objets et les forces nécessaires au transport peut être admis à faire partie des sociétés des loueurs de chevaux et des porteurs. Tout sociétaire a en outre les mêmes droits et les mêmes devoirs. Par suite de la libre admission dans les sociétés et de l'égalité des droits des membres, il n'existe ainsi aucune prérogative quelconque en faveur

des citoyens de telle ou telle localité ou de tel ou tel Canton. Même les chevaux et les porteurs que les voyageurs amènent de plus loin peuvent (d'après l'art. 1.) continuer de les servir sans que les sociétés puissent réclamer, disposition qui complète l'assimilation des citoyens suisses quant au droit de transport, et garantit à cet égard la libre circulation. En ceci l'ordonnance de Schwyz diffère essentiellement de celle qui règle le transport sur le Seelisberg, et restreint à la société établie le droit d'effectuer les transports, ordonnance contre laquelle nous avons réclamé par notre office du 16 Décembre dernier. Les pétitionnaires ne sauraient donc invoquer à juste titre l'art. 4 de la constitution fédérale contre l'ordonnance de Schwyz.

„L'article 29 de la constitution fédérale „garantit le libre achat et la libre vente des denrées, du bétail et des marchandises, ainsi que des autres produits du sol et de l'industrie, leur libre entrée, leur libre sortie et leur libre passage d'un Canton à l'autre.“ Cet article consacre le principe de la liberté du commerce et de la circulation dans toutes les directions. Or nous ne voyons pas en quoi l'ordonnance en question est contraire à l'article ci-dessus. D'abord les rubriques énumérées, denrées, bétail, marchandises, produits du sol et de l'industrie, ne sont pas de nature à être appliquées d'une manière naturelle et simple quand il s'agit des voyageurs et de leurs effets. Cependant, abstraction faite de cela et en appliquant l'article par analogie, il est impossible de trouver que la circulation et le transport des voyageurs soient gênés en aucune manière.

„Nous croyons devoir appeler ici tout particulièrement l'attention sur le fait que les voyageurs eux-mêmes ne sont pas astreints à se servir des loueurs de chevaux ou porteurs dont le tour de rôle est venu, en ce que (d'après l'art. 13) il leur *est loisible* de choisir à leur gré les chevaux et les porteurs qui leur conviennent, et que cette course est comptée à ceux-ci comme rentrant dans le tour. L'article 29 cité de la constitution fédérale réserve en outre aux Cantons des dispositions touchant la police du commerce et de l'industrie, ainsi que celle des routes.

„Si donc l'ordonnance en question ne porte aucune atteinte au principe de la libre circulation pour et avec les voyageurs, tandis que d'un autre côté le droit est réservé aux Cantons de prendre des mesures de police, l'art. 29 de la constitution fédérale ne saurait être invoqué qu'en faveur de l'ordonnance et non de la réclamation dont elle est l'objet.

„L'art. 30 de la constitution fédérale enfin, auquel se réfèrent pareillement les auteurs de la pétition, porte : „La législation fédérale statuera, pour autant que la Confédération y est intéressée, les dispositions nécessaires touchant l'abolition des privilèges relatifs au transport des personnes et des marchandises de quelque espèce que ce soit, sur terre ou sur eau, existant entre Cantons ou dans l'intérieur d'un Canton.“

„Nous avons déjà démontré que, dans le cas dont il s'agit, il n'existe aucun *privilège*, en ce qu'il n'y a d'exclusion dans aucune direction, et qu'au contraire il y a la plus complète *égalité* entre les citoyens suisses de quelque localité et Canton qu'ils soient. Il ne saurait non plus être question d'ouvrir une voie de communication importante pour la Confédération, comme par exemple dans le temps sur le lac des Quatre Cantons, puisque les chemins du Righi, qui, traversant des propriétés privées et appartenant à des corporations, ne rentrent pas dans la catégorie des voies publiques, sont ouverts à tous les voyageurs sans restriction ni réserve. Si la Confédération pouvait y avoir un autre intérêt, il consisterait en ce que le voyageur soit bien servi, que le profit en résultant soit ac-

cessible à un grand nombre, et c'est là le but auquel tend l'ordonnance incriminée. Il ne s'agit dès-lors non pas seulement de sauvegarder les intérêts généraux de la Confédération, mais de mettre un frein à l'action des intérêts privés, et il n'y a ainsi pas lieu d'appliquer l'art. 30 de la constitution fédérale.

„Après avoir démontré combien peu sont fondés les griefs au point de vue du droit fédéral, nous ajouterons en terminant les observations suivantes :

„L'ordonnance en question est basée sur l'expérience faite depuis plusieurs années dans les localités avoisinantes du Righi; en même temps qu'elle établit une équitable répartition du bénéfice, elle est destinée à régulariser, accélérer, protéger le transport des voyageurs, notamment aussi à prévenir des exigences exorbitantes et des conflits qui se renouvelleraient journellement au grand scandale de tous en l'absence de mesures de police, et si on laisse le champ libre à l'importunité et à des prétentions sans bornes. Toutes les localités de la contrée circonvoisinate du Righi, qui sont à même d'apprécier cette affaire, désirent expressément le maintien de ce tour de rôle, et tout récemment encore le Conseil communal de Arth s'est adressé à notre Autorité dans ce but. De telles manifestations, alors même que le droit fédéral se prononcerait moins explicitement et formellement que ce n'est le cas ici, mériteraient d'être prises tout particulièrement en considération. Le même besoin s'est fait sentir aussi dans des conditions analogues dans d'autres localités, ainsi qu'on peut s'en convaincre par le règlement dont copie ci-jointe publié pour Weggis, par le Conseil exécutif du Canton de Lucerne en date du 31 Mars 1854, lequel établit pareillement un tour de rôle, et cela avec des restrictions plus étendues que celles statuées par notre ordonnance.

Conformément à cette réponse, le Conseil fédéral décida le 25 Juin 1856 que la réclamation ne pouvait être admise, attendu qu'elle n'était pas suffisamment motivée au point de vue de la constitution fédérale, puisque le règlement incriminé satisfait à toutes les prescriptions de cette dernière, si

- a. les voyageurs peuvent amener avec eux les guides et les chevaux qui leur conviennent, et si
- b. les guides, porteurs, etc., peuvent à leur gré prendre des charges au retour, points sur lesquels l'ordonnance ne dit pas un mot.

Mais l'affaire n'en resta pas là.

En 1858 la même demande, s'étendant aussi au règlement lucernois, fut renouvelée auprès du Conseil fédéral par 18 aubergistes et loueurs de chevaux des communes voisines du Righi.

Le Département du commerce et des péages, chargé de nouveau de l'enquête, prit des renseignements auprès des Gouvernements de Lucerne et de Schwyz.

Les réponses faites par ces derniers sont d'un trop grand poids dans cette affaire pour les passer sous silence.

Celle de Lucerne (7 Mai 1858) s'exprime comme suit :

„Vous nous communiquez pour rapport la pétition de quelques aubergistes et loueurs de chevaux des localités situées dans les environs du

Righi, tendant à ce qu'il plaise au haut Conseil fédéral soumettre à une modification les règlements sur les loueurs de chevaux et les guides, existant dans les Cantons de Lucerne et de Schwyz, en ce sens que les voyageurs doivent avoir en tout temps le droit de choisir les chevaux, porteurs et guides nécessaires, dans les sociétés respectives, librement et sans égard au tour de rôle établi.

„Nous avons recueilli de toutes parts des renseignements sur les circonstances rappelées dans cette requête, et, après avoir entendu et examiné les avis émis pour et contre, nous devons nous prononcer pour le maintien de l'ordonnance sur les guides telle qu'elle existe.

„Depuis qu'il y a une trentaine d'années le nombre des étrangers visitant le Righi a acquis quelque importance, il s'est accru au point de devenir une des principales ressources des localités environnantes. A Weggis seulement, pendant l'été, près de 126 hommes avec un grand nombre de garçons font le service de guides et de porteurs, et environ 80 chevaux étaient l'année dernière disponibles pour le transport des étrangers et de leurs effets.

„Au commencement que l'exercice de cette industrie n'était soumis à aucune restriction et que la concurrence était absolument libre telle qu'on voulait la faire rétablir par le Conseil fédéral, il n'était pas rare de voir 50 à 60 concurrents se presser et se disputer autour des voyageurs et de leurs bagages. Ils en venaient souvent aux injures et aux voies de fait, et les étrangers avaient fréquemment à souffrir par suite de ces rixes et rivalités. L'intervention de la police et les punitions devenaient insuffisantes à réprimer ces scènes scandaleuses et de tous les jours.

„Les habitants et l'autorité locale de la commune de Weggis se trouvèrent engagés par là à solliciter le Gouvernement d'établir un règlement. Nous rendîmes à diverses reprises des ordonnances de police, notamment dans les années 1842, 1851 et 1852. Toutes ces mesures, ainsi que le règlement existant actuellement, du 31 Mars 1854, avaient pour but d'établir un certain ordre, tant dans l'intérêt des entrepreneurs des chevaux, des porteurs ou des guides que dans celui des étrangers qu'il s'agissait de mettre à l'abri des importunités et des abus.

„Cette ordonnance, dictée par des motifs de police, assimile les citoyens du Canton et les autres Suisses (art. 3).

„L'exercice libre de l'industrie n'y est restreint qu'en tant qu'il devait être *régularisé*. Les restrictions seraient rendues bien autrement sensibles par la suppression du tour de rôle, en ce que quelques aubergistes, les entrepreneurs de chevaux et les guides demeurant à proximité du lieu de débarquement s'empareraient exclusivement de cette branche d'industrie, vu que les plus éloignés se verraient obligés pour pouvoir soutenir la concurrence avec les premiers, d'attendre sur la rive sans rien faire et de tenir leurs chevaux constamment à disposition sur la place même, tandis que maintenant hommes et chevaux ne doivent être là que lorsque leur tour de rôle les appelle, et peuvent dans l'intervalle vaquer tranquillement aux travaux domestiques et de la campagne. Il n'est pas exact de dire que le tour de rôle a pour effet de refroidir l'émulation entre les porteurs et de réduire l'étranger à la nécessité d'être mal servi, car l'article 4 de notre règlement exige expressément entre autres qualités d'un guide qu'il jouisse d'une bonne réputation, qu'il ait les capacités requises et une conduite convenable, et les art. 7, 20 et 21 mentionnent les cas dans lesquels un porteur ou guide ne réunissant pas ces conditions peut être suspendu ou entièrement exclu de la société. Les chevaux aussi sont visités d'office et on n'admet que ceux qui sont reconnus bons pour le service (art. 4). Au surplus il demeure loisible aux voyageurs de se servir

de leurs *propres* guides ou chevaux (art. 14). Enfin nous ne pouvons concevoir que, après ce qui a été dit, on puisse venir importuner l'Assemblée fédérale de cette affaire. On ne saurait faire découler de la constitution fédérale ou cantonale un motif justifiant la modification ou la suppression du règlement en question, car l'une et l'autre ont réservé aux Gouvernements cantonaux le droit de régler le commerce et l'industrie sur leur territoire. Aussi le Conseil fédéral a-t-il déjà écarté (en 1856) une demande appuyée sur les mêmes motifs, tendant à faire supprimer le règlement des porteurs, sans que les requérants aient cru devoir recourir à l'Assemblée fédérale.

„Dans le cas où il se serait produit avec le temps des inconvénients majeurs auxquels il pût être remédié par une modification au règlement en question, c'est aux autorités cantonales qu'il y a lieu de s'adresser. La circonstance que depuis 1842 le règlement a subi diverses modifications et qu'à la fin de celui qui existe une révision qui deviendrait nécessaire a été expressément réservée, prouve combien peu nous hésitions à adopter les changements reconnus utiles et opportuns.

„C'est par le même motif que nous avons rassemblé les règlements et tarifs existants ailleurs pour les guides, porteurs et cochers, et que nous avons chargé notre Département de l'intérieur d'examiner, avec le concours d'experts, ce qu'on pourrait emprunter et appliquer.“

Le Gouvernement de Schwyz (13 Juillet 1858) le fait dans les termes suivants :

„Répondant à votre invitation, nous avons l'honneur de vous exposer ce qui suit :

„1. Nous commencerons par nous référer expressément au rapport et à l'exposé du 12 Juin 1855*, par lesquels nous avons cru devoir réfuter des allégations analogues dirigées contre le règlement du Rigi, du 28 Novembre 1854. Nous y réfutons les objections avancées par les réclamants, prétendant que le règlement du Rigi est contraire aux art. 4, 29 et 30 de la constitution fédérale, et nous démontrons qu'il ne consacre aucun *priviège*, soit exclusion, mais qu'il statue l'entière *assimilation* de lieu, de citoyens cantonaux et suisses, tout en établissant l'*ordre* absolument nécessaire.

„2. Appréciant notre justification, le haut Conseil fédéral nous a informés, par office du 25 Juin 1856, qu'il avait écarté le recours, en admettant comme règle :

- a. que les règlements doivent laisser aux étrangers la faculté de choisir à leur gré les guides et porteurs de leurs effets;
- b. ces guides doivent être libres de prendre une charge au retour du lieu de leur destination.

„Ainsi que le Conseil fédéral a eu lieu de s'en convaincre, le règlement satisfait complètement à la première condition par l'art. 11 où il est dit: „Les voyageurs peuvent choisir eux-mêmes les loueurs de chevaux ou leurs porteurs.“ Pareillement ces entrepreneurs ou porteurs sont libres de prendre des charges au retour du lieu de leur destination, bien que le règlement ne renferme rien d'explicite à cet égard. Le Conseil fédéral lui-même a donc expressément reconnu que le règlement en question est admissible au point de vue du droit fédéral.

„3. Quant à ce qui a été allégué par les réclamants au point de vue

* Voir page 214 plus haut.

du droit fédéral, comme l'exemple des maîtrises, les appréhensions au sujet des entraves mises à l'émulation quant à la connaissance des langues étrangères, etc., ces arguments ne valent pas la peine qu'on s'en occupe. Il ne s'agit pas d'une fabrication exploitée dans des chambres isolées, mais de la circulation d'un nombre considérable de personnes en public, et ici il est du devoir des autorités de prévenir la perturbation de l'ordre qui est si nécessaire en présence du caractère particulier de cette circulation. Que MM. les aubergistes, auteurs du recours, fassent, en cas de succès, donner des leçons de langues étrangères à leurs valets, c'est ce qui n'arriverait guère et n'est pas non plus nécessaire. A cela il faut ajouter qu'il n'y a jamais eu de plaintes sur les procédés dont les voyageurs auraient eu à souffrir pendant le transport non plus que sur les moyens de transport, mais très-souvent sur l'importunité des concurrents, alors qu'il n'y est pas pourvu par un ordre déterminé.

„4. En terminant nous croyons devoir appeler l'attention sur le point capital de la réclamation. Les associations de loueurs de chevaux et de porteurs dans notre Canton comptent un grand nombre de membres, tandis que sur la liste des réclamants ne figurent que les noms de quelques aubergistes qui, sous le prétexte de liberté absolue voudraient s'arroger de fait le monopole des transports, ce qui ne serait pas difficile, si l'on considère que, d'après l'usage peu recommandable mis récemment en pratique, ils ont organisé des associations et des agences qui cherchent à s'emparer du voyageur déjà longtemps avant qu'il ait mis le pied dans le Canton de Schwyz. Le simple loueur de chevaux qui ne possède pas de semblables explorateurs ne tarderait pas à se voir débordé, et le profit, jusqu'à présent réparti, se concentrerait entre les mains d'un petit nombre. Les loueurs de chevaux ont déjà à diverses reprises offert spontanément des avantages exceptionnels aux aubergistes, lesquels ne s'en sont pas contentés et paraissent vouloir mettre tout en œuvre pour s'emparer complètement de cette source de revenus. Les autorités communales, loin de favoriser cette tendance, maintiennent résolument et fermement le principe d'un tour de rôle, tel qu'il est statué dans le règlement, dans l'intérêt de leur population qui a besoin de gagner, et la voix de ceux qui savent apprécier l'état des choses mérite assurément d'être écoutée plutôt que les vœux de la spéculation privée poussée à l'extrême.

„Le recours ne se justifie ni au point de vue du droit ni à celui de l'économie publique, et nous attendons en toute confiance que le Conseil fédéral, confirmant sa décision antérieure, l'écartera, ou que, dût cette réclamation être portée devant l'Assemblée fédérale, il maintiendra avec force son arrêté.“

Le Conseil fédéral, sur le préavis de son Département et après mûr examen, rejeta de nouveau le recours (13 Août 1858).

Les pétitionnaires se sont alors adressés à la haute Assemblée fédérale. Ils demandent en date du 2 Janvier 1859 :

„Qu'il plaise à la haute Assemblée fédérale, en révision des arrêtés du Conseil fédéral du 25 Juillet 1856 et du 13 Août 1858, de décréter :

„Que les voyageurs demeurent libres en tout temps de choisir dans les sociétés susmentionnées leurs guides, leurs porteurs et leurs chevaux, sans tenir compte d'un tour de rôle quelconque.“

Les pétitionnaires citent les articles précités et réfutent les ré-

ponses des Gouvernements de Schwyz et de Lucerne, en supposant qu'elles sont connues, et invoquant la compétence fédérale constatée par le Conseil fédéral dans l'espèce, ils se fondent sur les art. 4, 29, 30 et 41 de la constitution fédérale en développant les considérations suivantes :

„Pour faire ressortir la contradiction existant entre les règlements de Lucerne et de Schwyz et plusieurs dispositions de la constitution fédérale, il suffit de faire un rapprochement entre les prescriptions de ces règlements et celles de la dite constitution. Le règlement de Schwyz est, il est vrai, en apparence plus libéral que celui de Lucerne? Celui-ci ne permet que l'emploi des chevaux, porteurs et guides selon le tour de rôle fixé dès le commencement, et ôte ainsi aux voyageurs toute liberté de choix, tandis que le règlement de Schwyz le permet toutefois de telle manière que celui sur qui tombe le choix se trouve en dehors du tour de rôle, de sorte que d'après les deux systèmes, les uns comme les autres ont leur tour, et que cette plus grande liberté de l'ordonnance de Schwyz n'est qu'apparente. Au point de vue du droit, cette contrainte dans l'emploi d'un guide ou d'un cheval constitue :

„a. une violation de l'art. 4 de la constitution fédérale, qui interdit tout privilège de personnes. Aussi longtemps que les Cantons de Schwyz et de Lucerne n'exigeraient autre chose que la justification, pour les porteurs, guides et chevaux, de leur aptitude, de leur constitution en société, de la surveillance, de la fixation des prix, etc., la réunion légale de ces éléments pourraient être comprise dans la notion de la surveillance de police, mais il n'en est pas de même alors qu'une personne déterminée obtient un droit exclusif de faire un pareil service ou travail, qu'elle seule a le droit de faire ce travail et que le commettant est astreint à s'en tenir à telle ou telle personne, à tel ou tel cheval. N'est-ce pas là un privilège en faveur de cette personne? Est-ce que le privilège est en général autre chose que l'exclusion du droit d'autres personnes? Si chacun est libre de remplir les conditions statuées par la loi pour obtenir un droit, alors il n'est plus question de privilège; mais si après avoir accompli ces prescriptions, l'intéressé n'est plus libre de faire ce à quoi ce droit le rend capable, mais qu'il doit attendre que son tour vienne, c'est là une condition contraire à la constitution. Si donc les règlements de Lucerne et de Schwyz consacrent une prérogative, un privilège en faveur de certaines personnes, et contreviennent à l'art. 4 de la constitution fédérale, ils renferment

„b. une infraction aux art. 29 et 38 de cette constitution qui proclament la liberté du commerce et de l'industrie et l'abolition de privilèges pour le transport de personnes et de marchandises. La liberté du commerce et de l'industrie ne peut exister qu'autant que le consommateur (dans le cas en question, le voyageur) peut acheter où il veut, et faire un choix; si ce droit d'option est entièrement exclu (comme à Lucerne) ou en partie limité (comme dans l'ordonnance de Schwyz), si au contraire le consommateur est astreint à s'en tenir à une personne déterminée, dont il doit accepter le produit (ou le travail), il ne saurait alors plus être question de liberté de circulation; le voyageur au Righi n'a plus la liberté du choix; il doit se contenter du guide qui lui est accordé par l'Etat, du cheval qu'on lui offre; il ne peut en acquérir d'autres.

„On objecte, il est vrai,

„aa. que ce choix peut se faire suffisamment à l'avance, que le voyageur peut engager des guides et des chevaux auparavant à Berne, à

Aarau ou à Zurich et que, d'après l'ordre établi, personne ne peut l'empêcher de s'en servir pour son voyage; mais pourquoi cette liberté de choix lui serait-elle refusée au pied du Righi? Pourquoi le choix qui est restreint autour du Righi serait-il libre à la distance de plusieurs lieues? Evidemment le Conseil fédéral qui vient de se servir de l'argument sus-énoncé n'a nullement tenu compte des conditions ordinaires de la circulation et s'est placé au point de vue des riches personnages, les seuls qui louent à distance des guides et des chevaux, tandis que la masse des voyageurs arrive par les chemins de fer et les bateaux à vapeur au pied du Righi, où ils engagent des chevaux et des guides. Ainsi cette objection se réduit à dire: Pour les riches il y a liberté de choix, mais non pour la classe moyenne, conséquence pratique qui à elle seule doit suffire pour démontrer combien cette manière de voir est peu fondée.

„bb. Que la circulation en public exige de la part des autorités une autre organisation que lorsqu'il s'agit de l'action privée, argument avancé contre les pétitionnaires par le Gouvernement de Schwyz. Ceux-ci avaient donné à entendre dans leur adresse de Février 1858 que le tour de rôle au Righi ne différerait pas de la contrainte imposée par les corporations dans les métiers ordinaires, p. ex., celle des cordonniers; que par l'effet de cette contrainte, le consommateur est obligé de n'acheter sa chaussure que chez les maîtres faisant partie du corps de métier, et que la contrainte existant au Righi oblige de la même manière le voyageur à se servir d'un certain guide et d'un certain cheval; à cela le haut Etat de Schwyz réplique que la différence se motive par le caractère public de la place sur laquelle les rapports se forment entre les voyageurs et les guides. Or, il est parfaitement indifférent que j'offre les produits de mon industrie dans ma demeure, dans une halle publique, sur la route; il y a toujours publicité, quand j'offre ma marchandise à chacun, chacun est libre de l'acheter. Mais en réalité la contrainte des corporations ne va nulle part aussi loin que celle qui est prescrite dans les Cantons de Lucerne et de Schwyz: partout où elle a existé, il y avait cependant plusieurs maîtrises du même métier; le choix était encore possible; ce qui n'est pas le cas au Righi: on doit prendre le guide, le cheval, dont le tour est venu.“

En opposition à ces prescriptions contraires selon ceux à la constitution fédérale, les pétitionnaires citent le règlement sur les guides dans le Canton de Berne qui ne met aucune entrave dans le libre choix des voyageurs.

Après une longue discussion, le Conseil des Etats a pris une résolution sur cette affaire, et fondé sur l'art. 30 de la constitution fédérale, il a prononcé contrairement aux conclusions de sa Commission:

„Le recours du sieur Kamer, à Arth, et consorts, est admis en ce qui concerne le tour de rôle imposé aux voyageurs par les règlements de Schwyz et Lucerne. Pour tout le reste les règlements susdits sont maintenus. Toutefois l'admission dans une société ne sera pas soumise à des conditions de bourgeoisie ou de domicile dans une commune.“

L'état de la question étant tel, votre Commission a cru de son devoir de la soumettre à un sérieux examen. Car il lui semble que le Conseil national fera bien de ne pas adhérer à la décision du Conseil des Etats qui, indépendamment d'une interprétation erronée de la constitution

fédérale, renferme évidemment une contradiction de fait. En effet, le tour de rôle une fois supprimé, le but principal des règlements, celui de mettre un terme aux désordres signalés précédemment, cesse, et les touristes sont exposés de rechef aux importunités des guides, porteurs et loueurs de chevaux, ainsi qu'aux cabales intéressées des aubergistes.

Mais en faisant même abstraction de cela, ce sont surtout les articles de la constitution fédérale invoqués qui amènent votre Commission à des conclusions opposées.

Tout d'abord nous estimons que l'art. 4 mentionné dans la réclamation n'est pas applicable à cette cause. Il porte : „Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles. — Il serait difficile de prouver que les règlements en question violent l'égalité constitutionnelle des citoyens suisses, puisqu'ils admettent dans les sociétés tout bourgeois et tout citoyen domicilié dans la commune, c'est-à-dire qui s'établit dans la commune, pourvu qu'il soit en jouissance de ses droits civils et qu'il soit en état de faire le service. On ne prétendra pas non plus sérieusement que ces règlements consacrent une sujection. Parce que Gersau, Arth, Weggis sont situés au pied du Righi, de ce rendez-vous des touristes, est-ce à dire qu'il y a privilège de lieux vis-à-vis de Berne, de Bâle, de Lucerne, Schaffhouse ou toute autre localité. Chaque village, chaque cité d'une république a ses privilèges naturels que l'équerre des plus grands niveleurs ne saurait lui enlever. Et comme les bourgeois et les domiciliés sont traités par les règlements sur le même pied, il ne saurait être question d'un privilège de naissance ou de familles. Il y a peut-être privilège de personnes, si l'on veut considérer comme telle la disposition salique qui refuse aux individus du sexe féminin l'accès dans les sociétés. Mais on pourrait citer cent exemples où cette exclusion des femmes et d'autres encore sont consacrées par la loi, sans que personne songe à invoquer les droits égaux inscrits dans l'art. 4 de la constitution fédérale.

La citation de l'art. 29 n'est guère mieux justifiée. Cet article porte :

„Le libre achat et la libre vente des denrées, du bétail et des marchandises, leur libre entrée, leur libre sortie et leur libre passage d'un canton à l'autre sont garantis dans toute l'étendue de la Confédération.“

L'article 29 traite donc du libre achat et de la libre vente, du libre passage, de la libre entrée et de la libre sortie, et de quels objets? De denrées, de bétail, de marchandises et des produits de l'industrie. Les règlements au contraire s'occupent de la circulation et du mouvement des voyageurs et de leur service par la population in-

digène. Les uns pas plus que les autres ne peuvent être qualifiés marchandises ou produits industriels; il ne s'agit pas davantage de vendeurs et d'acheteurs, mais comme dans cent autres cas de services payées à la journée. Jamais on n'a vu le service à gage considéré comme une affaire de commerce, comme une marchandise ou un produit de l'industrie.

Mais l'art. 29 peut être encore appliqué à un autre point de vue. Il réserve à la lettre *b* „les dispositions des *cantons* touchant la police du commerce et de l'industrie, ainsi que celle des routes.“ — Bien plus ces dispositions doivent être soumises au Conseil fédéral et sont exécutoires du moment qu'il les a ratifiées. Sans doute il ne résulte pas des pièces que ces règlements, qui ne sont autre chose que des prescriptions sur la police des routes, aient jamais été soumis à la sanction du Conseil fédéral, on doit même admettre le contraire. Mais ils ont été réellement approuvés par le Conseil fédéral dans ses arrêtés du 25 Juin 1856 et du 13 Août 1858, et ils subsistent donc comme renfermant toutes les garanties constitutionnelles désirables et comme parties intégrantes de notre droit fédéral.

En ce qui concerne l'art. 30 de la constitution fédérale, il donne le droit à la législation fédérale de statuer sur l'abolition des privilèges relatifs au transport des personnes et des marchandises, en tant que la Confédération y est intéressée.

Mais les sociétés de Schwyz et de Lucerne ne sont pas des sociétés héréditaires de père en fils, avec transmission de droits privés, comme c'est le cas à Uri, Alpnach, Lucerne, sur le Rhin, la Reuss, le lac de Hallwyl et ailleurs. Il ne s'agit point ici d'un monopole. Les sociétés en question sont accessibles à tous les citoyens, bourgeois ou domiciliés, qui répondent aux conditions exigées pour le service. Bien plus elles se reconstituent chaque année à nouveau, ce qui leur donne un caractère bien différent des privilèges condamnés par la constitution fédérale. Il n'est du reste guère probable que la Diète, en adoptant cet article, ait eu en vue les sociétés de guides autour du Righi. En outre il ne faut pas perdre de vue que la législation fédérale ne doit intervenir qu'autant que la Confédération est directement intéressée. Or, aussi longtemps que les loueurs de chevaux, les porteurs et les guides du Righi ne font pas de concurrence à l'administration fédérale des postes et ne se mettent pas en collision avec elle, l'art. 30 de la constitution ne saurait être applicable aux prescriptions qui régularisent leur service.

Enfin l'art. 41, chiff. 4 n'est pas davantage applicable. Il garantit „la liberté d'industrie au Suisse établi dans un autre Canton, conformément aux lois et ordonnances du Canton, lesquelles doivent à cet égard traiter le Suisse domicilié à l'égal des citoyens du canton.“ Le principe est largement observé dans les règlements précités.

Quiconque veut exercer cette industrie, peut s'établir dans une des communes voisines du Righi, et dès l'instant qu'il possède les qualités physiques et morales requises, il peut se faire admettre dans une société et gagner sa vie comme tous les autres guides, loueurs de chevaux et porteurs.

Votre Commission s'abstiendra de sortir du terrain purement juridique et constitutionnel pour toucher d'autres cordes; elle n'examinera pas si ces règlements présentent réellement à tous égards des avantages pratiques; par les révisions qu'elles ont entreprises de part et d'autre, les autorités schwyzoises et lucernoises ont prouvé qu'en tout temps elles seraient disposées à porter remède aux inconvénients constatés. La Commission n'a pas voulu non plus entrer dans des détails qui se trouvent déjà dans les rapports des deux Gouvernements, et reproduire les explications tranquilisantes qu'ils renferment au sujet du tour de rôle, du libre choix, des chargements de retour, etc. La seule question que la Commission s'est posée est celle-ci: Le recours est-il fondé en présence des articles de la constitution fédérale qu'il invoque? Et après mûr examen elle arrive à la conclusion qu'il ne l'est pas.

Elle propose donc à l'unanimité de ses membres l'arrêté suivant:

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le recours de plusieurs aubergistes et loueurs de chevaux, — Kamer à Arth et consorts, du 2, Janvier 1859, contre un arrêté du Conseil fédéral du 13 Août 1858, concernant les règlements sur le transport et le service des voyageurs dans les Cantons de Schwyz et de Lucerne,

ARRÊTE :

Il est passé à l'ordre du jour sur ce recours.

Berne, le 19 Janvier 1859.

Au nom de la Commission* :

A. KELLER, rapporteur.

* La Commission était composée de

- Mr. Dr. A. Escher, à Zurich.
- „ Ed. Blösch, à Berne.
- „ A. Keller, à Arau.
- „ J. Martin, à Vevey.
- „ J. M. Hungerbühler, à St. Gall.



RAPPORT de la Commission du Conseil national sur le recours des aubergistes du Righi concernant les règlements sur les guides et le transport des voyageurs dans les Cantons de Schwyz et de Lucerne. (Du 19 Janvier 1859.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1859
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1859
Date	
Data	
Seite	209-224
Page	
Pagina	
Ref. No	10 057 911

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.