

Message

du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

une revision de la constitution fédérale (législation
sur la navigation).

(Du 20 octobre 1917.)

Monsieur le président et messieurs,

Nous avons l'honneur de vous proposer de donner à la Confédération, par un nouvel article de la constitution fédérale, le droit de légiférer sur la navigation.

Les raisons qui nous engagent à faire cette proposition découlent du développement qu'a pris la navigation dans les dernières années et des tâches nouvelles qui s'imposent aujourd'hui à notre pays. Ces tâches, nous estimons que la Confédération doit les prendre en mains, et nous voudrions lui en donner la compétence indubitable.

I.

Autrefois, la navigation jouait en Suisse un rôle important; non seulement les lacs, mais aussi un certain nombre de cours d'eau, tels l'Aar, la Thièle, la Limmat, la Linth et le Rhin, étaient les artères d'une intense circulation de voyageurs et de marchandises. Le Rhône, la Reuss et la Thour étaient de même sillonnés de bateaux. Vers le milieu du siècle dernier, lorsque les chemins de fer firent leur apparition en Suisse, la navigation diminua considérablement; elle ne conserva une certaine importance que sur

les lacs et quelques rivières. « Il n'y avait plus que le Rhin, l'Aar et la Thièle que l'on pût, à proprement parler, taxer de navigables »; ainsi s'exprime *Franscini* dans son ouvrage : *La nouvelle statistique de la Suisse*, 1848, vol. I, page 269; à ces cours d'eau, il faut encore ajouter la Linth corrigée. En revanche, le flottage du bois par radeaux demeurerait très actif sur ces cours d'eau et quelques autres. Le trafic eût été beaucoup plus intense s'il n'eût été entravé par d'innombrables péages intérieurs, en particulier par les droits de pontonage et par les privilèges de transport.

La constitution fédérale de 1848 a supprimé les péages intérieurs et, dans son article 30, a donné à la Confédération le droit d'abolir les privilèges de transport; la Confédération usa, en partie, de ce droit et en laissa en partie l'usage aux cantons. Libérée de ces entraves, la navigation aurait indubitablement, à partir de ce moment, pris un développement considérable, si elle n'eût alors rencontré dans les chemins de fer une forte et dangereuse concurrence.

Dans leur rapport du 12 octobre 1850 sur l'établissement d'un réseau de chemins de fer en Suisse (*F. féd.* de 1850, III. 305), les experts techniques du Conseil fédéral, MM. Robert Stephenson et Henri Swinburne, recommandent (page 350) de réduire les frais de l'entreprise en utilisant les voies d'eau entre Genève et Ouchy, puis entre Yverdon et Soleure, à la condition toutefois, pour ce dernier parcours, que la correction des eaux du Jura en améliore la navigabilité. Ils disent entre autres ce qui suit : « On ne saurait vraiment insister trop fortement sur l'inutilité et la disconvenance qu'il y aurait à dilapider la fortune publique par la construction de chemins de fer le long des rives de ces lacs, magnifiques routes ouvertes par la nature avec une grande prodigalité. — Le bateau à vapeur donne, aux habitants des rives, des facilités plus générales qu'aucun chemin de fer ne le pourrait faire. La vitesse des bateaux de premier ordre est de bien peu inférieure à celle d'un train s'arrêtant aux mêmes stations,..... » Le transbordement présenterait à la vérité des inconvénients si le trajet par eau était court, mais ce ne serait pas le cas pour de longs parcours tels qu'en offrent le lac Léman et les deux lacs jurassiens. Les experts estimaient tout naturel de ne pas établir de chemin de fer sur les rives du lac de Zurich; ils trouvaient aussi plus avantageux de se contenter de la navigation sur

la section Rapperswil-Weesen. C'est tout particulièrement Ziegler qui a fait ressortir l'importance des voies navigables comme partie intégrante d'un réseau de chemins de fer. Dans son message du 7 avril 1851 (*F. féd.* de 1851, I. 339), le Conseil fédéral s'est rallié à l'opinion de ses experts sur l'utilisation des lacs et cours d'eau «...aussi longtemps du moins que l'augmentation de la circulation des personnes ne nécessitera pas l'établissement de voies ferrées» (p. 349). Néanmoins, la ligne ferrée Genève-Lausanne fut construite tôt après celle à laquelle elle se soudait, soit en 1858; la jonction Yverdon-Soleure ne se fit pas attendre longtemps non plus; elle fut achevée en 1860. La navigation par bateaux transbordeurs, appelés aussi «chemins de fer flottants», que l'on avait proposé d'adopter comme complément à la correction des eaux du Jura, fut abandonnée définitivement dès 1856. Les voies navigables ne pouvaient pas se maintenir comme simples moyens de jonction entre deux lignes interrompues de chemin de fer, et elles ne le pourraient pas aujourd'hui non plus. En revanche, les voies par eau sont rentrées en faveur ces derniers temps comme moyens de transport ininterrompus, comme voies de communication indépendantes.

Au commencement de ce siècle, la navigation, — à part les lacs, — n'était plus exploitée que sur de rares cours d'eau; un trafic important de marchandises n'avait pu se maintenir nulle part.

En 1895, le gouvernement d'Alsace-Lorraine a demandé au gouvernement du canton de Bâle-ville à quelles conditions il autoriserait la construction, dans le Rhin, d'un ouvrage hydraulique permettant de diriger plus d'eau dans le canal de Huningue, qui, par suite de l'abaissement du lit du fleuve, ne recevait plus la quantité d'eau nécessaire à son exploitation. Le gouvernement alsacien-lorrain ajoutait que le canal pourrait être prolongé jusqu'à Bâle, de sorte que cette ville serait reliée au réseau des canaux français et belges. Au cours des négociations, l'idée d'un barrage fut abandonnée, et l'on projeta un canal ouvert de Grand-Huningue à Bâle, canal qui serait alimenté au moyen d'un système de pompes. Les deux gouvernements s'étant mis provisoirement d'accord, le canton de Bâle-ville sollicita de la Confédération une subvention pour l'exécution de cet ouvrage. L'Assemblée fédérale, se fondant sur l'article 23 de la constitution fédérale, accorda un million pour la pro-

longation du canal, œuvre importante pour une grande partie de la Confédération (arrêté fédéral du 11 juin 1896; *Rec. off.*, XV. 484).

Ce projet ne fut toutefois pas exécuté: apparemment par suite de l'opposition de diverses administrations de chemins de fer d'Etat allemands; aussi la subvention fédérale fut-elle déclarée caduque en 1902. Il ne serait plus possible d'exécuter aujourd'hui le même projet sous la forme prévue alors, parce que depuis le terrain a été couvert de constructions. En revanche, l'Alsace-Lorraine a travaillé, avant la guerre, à l'achèvement du canal de Huningue. Aujourd'hui, ce canal est navigable pour des chalands de 290 tonnes sur une longueur de 18,1 km. entre l'île Napoléon et le Löchle; sur les 10 km. en amont jusqu'à Huningue, il n'est accessible qu'aux chalands de 200 tonnes. De Huningue, les chalands de 150 tonnes peuvent passer dans le Rhin. Les chemins de fer fédéraux se sont déclarés disposés à relier par une voie ferrée le canal agrandi avec la gare de St-Jean. Il reste toutefois à examiner si et comment le canal peut se relier au Rhin et aux ouvrages du port de Bâle, et comment il pourra être alimenté par le Rhin. Le trafic sur le canal de Huningue s'est élevé en 1911 à 43.006 tonnes et en 1912 à 57.553 tonnes.

En 1902 parut une brochure de l'ingénieur R. Gelpke, à Bâle, intitulée: « Die Ausdehnung der Grossschiffahrt auf dem Rhein von Strassburg bis Basel » (Extension de la grande navigation sur le Rhin de Strasbourg à Bâle); cet opuscule démontre qu'aujourd'hui déjà le Rhin, sous certaines conditions, peut servir de voie navigable jusqu'à Bâle pour le transport en grand de marchandises, bien que, dans la seconde moitié du siècle passé, on ait entrepris, en vue de l'abaissement des hautes eaux, des corrections plutôt nuisibles à la navigation sous bien des rapports. La propagande très active menée tant dans la presse quotidienne (*Basler Nachrichten*, année 1902, nos 8, 9, 92 et 174) que dans des conférences publiques a atteint son but: en 1903, par l'entremise de M. Emile Ziegler, à Bâle, la maison d'armateurs, précédemment J. Knipscheer, conjointement avec la maison Piepmeyer & Oppenharst, à Ruhrort, société de charbonnage et de navigation, s'est décidée à tenter les premiers essais pratiques.

Dans les journées du 24 au 26 août 1903, le remorqueur *Justitia*, vapeur à hélice de 200 HP, et 1,60 m. de tirant d'eau, a réussi à faire en plein fleuve le trajet de 127 km. aller et retour de Strasbourg à Bâle. En juin 1904 est arrivé à Bâle le premier convoi de remorquage du Rhin, composé du vapeur à double hélice Knipscheer IX, remorquant le chaland Christina. Cette fois encore, le voyage amont s'est fait dans de bonnes conditions; lors du retour en aval le 13 juin, le chaland, par suite d'une fausse manœuvre, s'est détaché du câble de remorque et est allé s'échouer contre les brise-glace du pont de bateaux de Huningue.

Les premiers courses d'essai donnèrent tout d'abord des résultats satisfaisants, en démontrant que les passes navigables se prêtaient fort bien à ce trafic avec un niveau d'eau favorable. En revanche, les passes beaucoup trop étroites des sept ponts de bateaux à franchir, ainsi que le profil trop bas des deux ponts de Kehl constituaient de graves obstacles à la navigation. Depuis lors, les choses ont été bien améliorées : les passes ont été un peu élargies; quelques brise-glace ont été enlevés, les câbles relevés, et l'on a fait disparaître les longuerines tendues entre les pattes inférieures du longeron du pont du chemin de fer à Kehl. Pourtant il n'a pas encore été donné suite à certains vœux tendants à l'amélioration des conditions de navigabilité du fleuve, et dont la réalisation entraînerait des frais considérables; ces vœux visent notamment l'ouverture plus rapide, au moyen de moteurs électriques, des ponts de bateaux, l'enlèvement complet des brise-glace, l'exhaussement des deux ponts de Kehl et le dragage de quelques bancs de gravier.

A partir de 1905, la société pour la navigation sur le haut Rhin, fondée à Bâle le 3 décembre 1904, a pris en mains les courses d'essai. En février 1906, le gouvernement du canton de Bâle-ville a passé un contrat avec la société anonyme de transports fluviaux, précédemment J. Knipscheer, à Ruhrort, qui avait déjà navigué jusqu'à Bâle. Par ce contrat, la société s'engageait à faire au moins 15 courses d'essai moyennant des indemnités déterminées; mais, de ces 15 courses d'essai, la société n'en a exécuté que 12, soit 6 en 1916 en 6 en 1907. Bâle-ville paya des indemnités au montant de 53.000 francs pour ces courses. Comme les installations provisoires de déchargement et de transbordement de la rive gauche

du Rhin, près de l'usine à gaz, n'étaient plus suffisantes, le Grand Conseil alloua les crédits nécessaires pour l'extension de ces installations, qui devaient être exécutées conjointement à la correction de la rive du Rhin. La Confédération a contribué aux dépenses pour la navigation, devisées à 305.000 francs, et à celles du canton de Bâle-ville pour les courses d'essai par une subvention de 50 % des frais, soit de 190.000 francs (arrêté fédéral du 21 juin 1907; — *Rec. féd.* XXIII. 210). Le long de la rive du Rhin a été construit alors un quai de 600 m. de long, sur lequel se sont élevées sept grues de déchargement.

Après l'extinction du contrat conclu avec la société anonyme ci-devant Knipscheer, le gouvernement de Bâle-ville passa une nouvelle convention avec la société anonyme de navigation sur le Rhin, précédemment Fendel, à Mannheim. Ce contrat garantissait à la société le paiement d'une subvention graduée suivant la nature et la quantité des marchandises; par un nouveau contrat passé l'année suivante, la société s'engageait à remorquer jusqu'à Bâle: 16.000 tonnes de charbon pour chacune des années 1909 et 1910, et 10.000 tonnes pour chacune des années 1911 à 1915, soit en tout 82.000 tonnes de charbon; pour les trois premières années, la société recevait une subvention; pour les suivantes, elle ne recevait plus rien. A ces dépenses, de même qu'aux frais des installations pour la navigation et de la voie ferrée près de l'usine à gaz, d'une estimation totale de 592.871 francs, la Confédération a de nouveau contribué pour la moitié, soit 296.436 francs, en vertu de l'arrêté fédéral du 15 avril 1910 (*Rec. off.* XXVI. 155).

Nous ajouterons que, le 21 juin 1907, s'est constituée la société anonyme des ports du Rhin, au capital de 250.000 francs, qui a reçu en location, du canton de Bâle-ville, un emplacement d'environ 28.000 m² pour trente ans, et qui entreprend l'exploitation des installations du port. Des négociations, dont la conclusion a été retardée par la guerre, sont en cours en vue de fonder une société suisse de navigation sur le Rhin, avec sa propre flottille de chalands et en communauté d'exploitation avec une association d'armateurs du haut Rhin.

Sur ces bases, le trafic des marchandises avec Bâle a pris un essor très satisfaisant, ainsi que le démontrent les

chiffres ci-après: le nombre des convois ayant remonté le Rhin a été de six pour chacune des trois premières années 1905, 1906 et 1907; ensuite, il s'est élevé à 30 en 1908, à 70 en 1909, à 93 en 1910, à 44 en 1911, à 62 en 1912, à 98 en 1913 et à 80 en 1914.

Les marchandises transportées comptaient en tonnes:

	En amont.	En aval.	Total.
1905	2.028	1.121	3.149
1906	2.722	740	3.462
1907	2.750	1.084	3.834
1908	13.877	1.600	15.477
1909	35.634	5.185	40.819
1910	48.561	16.139	64.700
1911	27.654	8.080	35.734
1912	47.149	24.051	71.200
1913	62.376	34.277	96.653
1914	61.527	28.492	90.019

Le 1^{er} août 1914, la guerre a interrompu la navigation, sinon le trafic aurait probablement atteint, cette année-là, le chiffre de 120.000 tonnes. Le tonnage des marchandises ayant remonté le Rhin, soit l'entrée, est comparativement à celui des marchandises ayant descendu le fleuve, soit la sortie, dans la proportion relativement satisfaisante de 65 % en moyenne. Dans la période des quatre années 1910 à 1913, le transport des charbons a formé le 31 au 38 % du total des transports. Outre le charbon, il y a lieu de mentionner encore le phosphate (en 1913: 7099 t.), le fer brut (5875), le bois (3131), le plomb (2347) pour l'entrée; pour la sortie, les principales marchandises étaient le lait condensé (1913: 8896 t.), le ciment (7604), le carbure de calcium (4141), les cendres de pyrite (3589), le ferrosilicium (3358), l'aluminium (2768) et l'asphalte (2238). L'économie des frais de transport a été en 1913 de fr. 1,82 par tonne pour l'entrée, soit de 113.500 francs, et de fr. 4,53 par tonne pour la sortie, soit de 155.354 francs.

Si l'on compare ces chiffres avec ceux de l'importation et de l'exportation totale par Bâle, ils peuvent paraître encore bien faibles; ainsi en 1913, la totalité des marchandises importées et exportées par Bâle (y compris le charbon pour le service des chemins de fer fédéraux) s'est élevée à 4,6 millions de tonnes, dont 2,1 millions de tonnes de charbon, coke et briquettes, 410.000 tonnes de céréales et produits de la mou-

ture, 150.000 tonnes de fer et 219.000 tonnes d'autres marchandises lourdes. Mais il ne faut pas oublier que la passe navigable naturelle de Strasbourg à Bâle n'avait reçu aucune amélioration; qu'au contraire la navigation était entravée par une série d'obstacles artificiels; que Bâle ne possédait que les installations strictement indispensables à la navigation, et que, par suite du manque de vapeurs-rémorqueurs en état de circuler par les basses eaux, la navigation ne peut encore être exploitée sur le Rhin que pendant une période assez restreinte, soit pendant environ 200 jours par an seulement. Dans ces conditions, il faut reconnaître que le trafic fluvial a pris déjà un développement important, qu'il est capable de prendre une plus grande extension encore, et que la navigation sur le Rhin jusqu'à Bâle s'est montrée tout à fait viable, au point de vue économique.

La section du Rhin de *Bâle au lac de Constance* est naturellement navigable sur une partie de son parcours; sur une autre partie, elle l'est devenue, grâce aux barrages des usines hydrauliques; sur une troisième partie enfin, elle n'est pas encore navigable. La petite section Bâle-Rheinfelden était déjà navigable naturellement avant l'établissement des forces motrices Augst-Wyhlen. C'est l'ingénieur Gelpke qui, le 14 mai 1907, a entrepris la première course en vapeur sur le Rhin en amont de Bâle jusqu'à Rheinfelden sur le Knipscheer IX, bateau à vapeur à double hélice de 300 HP, qu'il avait loué. Sur le tronçon Schaffhouse-Lac de Constance il existe déjà, depuis des dizaines d'années, une circulation très active de bateaux à vapeur. Ces deux tronçons mesurent ensemble une longueur de $20 + 44 = 64$ kilomètres. Les usines d'Augst-Wyhlen, de Rheinfelden et de Laufenbourg ont, par l'effet de leurs barrages, transformé le cours du fleuve en bassins ou petits lacs de 6,5 km., 2,5 km. et 8,5 km. de longueur. L'usine d'Augst-Wyhlen possède une écluse de 90 m. de long, 12 m. de large et 7,5 m. de chute; Laufenbourg en a une de 30 m. de long, que l'on peut porter au besoin à 100 m., de 12 m. de large et 11,5 m. de chute.

L'usine de Rheinfelden n'a pas d'écluse, mais un simple chenal pour le flottage. Nous rappellerons que la Confédération a participé par d'importantes subventions au surcroît de frais occasionnés aux concessionnaires des forces motrices par la construction des barrages, ainsi à Augst-Wyhlen par 50.000 francs. L'usine concessionnée d'Eglisau

aura une écluse de 18 m. de long, pouvant être portée à 100 m., et 12 m. de large avec un dénivellement de 9,11 m.; le barrage produira une surface de remous de 13,3 km. de longueur. La Confédération a alloué pour la construction de l'écluse une subvention de 15.000 francs. Si l'on ajoute aux installations mentionnées ci-dessus les ouvrages projetés à Schwörstadt, Dogern, Waldshut, Reckingen, Rheinau, Neuhausen et peut-être aussi Säckingen, une grande partie du cours naturel du Rhin sera ainsi canalisée, et une importante différence de niveau surmontée. Ainsi la voie navigable de Bâle à Constance, sur un parcours de 168 km., comprendra des sections à courant naturel régularisé et des sections canalisées; un trajet de 19 km. emprunte le lac inférieur de Constance (Untersee).

Le *Rhône* était autrefois navigable jusqu'à Seyssel, à 60 km. en aval de la frontière franco-suisse. Seyssel a encore des quais assez étendus; mais ceux-ci ne sont plus utilisés. Aujourd'hui, la navigation est exploitée de Marseille jusqu'au Sault-Brénaz. Marseille est reliée à Arles par un canal à peu près terminé; afin d'obtenir et de maintenir de bonnes conditions pour la navigation d'Arles à Lyon et plus en amont, le fleuve aurait besoin d'améliorations sur de longs parcours. En réalité, il est encore navigable, mais à la descente seulement, jusqu'à 56 km. en amont de Lyon, soit jusqu'au Sault-Brénaz. Sur les 84 km. plus en amont jusqu'à Seyssel, la navigation a complètement cessé. Sur le reste du parcours, de Seyssel au lac Léman, d'une longueur de 60 km. environ, le fleuve devrait être aménagé pour la navigation de fort tonnage.

La jonction par eau entre la *Suisse italienne* et la mer Adriatique peut se faire par le lac Majeur, le Tessin et le Pô. Le Pô offre des conditions tout à fait favorables à la navigation: le débit, la pente et la largeur permettent de naviguer sur ce cours d'eau jusqu'à l'embouchure du Tessin pendant environ 330 jours par an. Les obstacles qu'il présente actuellement sont des bancs de sable à son embouchure et dans son lit même, des îlots de gravier et même un banc de rocher entre l'embouchure du Tessin et Plaisance. Sur son cours inférieur jusqu'à Oglio (205 km. avec 15 m. de différence de niveau seulement), la profondeur d'eau dépasse partout 2 m., sauf en trois points; sur son cours moyen depuis Oglio jusqu'à l'embouchure de l'Adda (112 km. avec

20 m. de différence de niveau), la profondeur est aussi toute l'année supérieure à 2 m., sauf sur les bancs de gravier, fort nombreux sur ce parcours; il en est de même sur le cours supérieur depuis l'Adda jusqu'au Tessin (108 km. avec 20 m. de différence de niveau). Mais aujourd'hui déjà, un bateau de 0,8 m. de tirant d'eau pourrait y naviguer pendant 330 jours depuis la mer jusqu'à l'embouchure de l'Adda, et un bateau de 1,75 m. de tirant d'eau y naviguerait encore pendant 217 jours, soit à peu près comme sur le Rhin jusqu'à Mannheim avant sa régularisation. Ainsi donc en régularisant le cours du Pô et en corrigeant ses affluents nord, qui lui amènent des quantités considérables de galets, il serait possible d'améliorer considérablement ses conditions de navigation. Il résulte d'un rapport de la commission ministérielle pour la navigation intérieure en Italie qu'on espère obtenir pour le Pô jusqu'à l'embouchure du Tessin une profondeur d'eau constante de 2 m. pendant toute l'année.

Le Tessin lui-même est navigable pour les petits chaland, mais la navigation en est fort entravée par des obstacles artificiels, et elle n'est plus pratiquée depuis Sesto Calende que sur 11 km. du cours naturel de la rivière jusqu'à sa jonction avec le canal de Vizzola.

Pour créer des voies navigables ou pour donner aux voies navigables actuelles leur plein rendement, il est donc nécessaire d'exécuter partout d'importants travaux; il faut maintenant examiner s'il est vraiment profitable de développer et d'améliorer les voies navigables entre la Suisse et l'étranger et la navigation intérieure en Suisse.

* * *

Pour que la navigation intérieure de la Suisse devienne un facteur important du développement économique du pays et que les dépenses qu'elle entraînera puissent se justifier, il faut avant tout qu'elle puisse se prolonger sur les cours d'eau reliant la Suisse à la mer.

Quant au Rhin, cette possibilité existe déjà, en fait et en droit.

La paix de Paris du 30 mai 1814 et le traité de Vienne du 9 juin 1815 ont établi en droit international le principe

de la navigation libre pour tous sur les cours d'eau navigables qui touchent les territoires de divers Etats. Ce principe de l'internationalité a été statué expressément pour le Rhin et pour le Pô.

La convention révisée du 17 octobre 1868 pour la navigation sur le Rhin, dans laquelle les Etats riverains ont, en vertu d'un mandat international, statué des prescriptions uniformes de police pour cette navigation, dit à l'article 1^{er}, alinéas 1 et 2 :

« La navigation du Rhin et de ses embouchures depuis Bâle jusqu'à la pleine mer, soit en descendant soit en remontant, sera libre aux navires de toutes les nations pour le transport des marchandises et des personnes, à la condition de se conformer aux stipulations contenues dans la présente convention et aux mesures prescrites pour le maintien de la sécurité générale.

« Sauf ces règlements, il ne sera apporté aucun obstacle, quel qu'il soit, à la libre navigation. »

Non seulement les Etats riverains, mais d'autres encore, par exemple la Grande-Bretagne, font usage des droits ainsi reconnus à toutes les nations. A plus forte raison, la Suisse, en sa qualité d'Etat riverain, est-elle indubitablement fondée à s'en prévaloir. Quoiqu'elle n'ait pas pris part jusqu'ici aux arrangements spéciaux des Etats riverains du Rhin, il est indiscutable qu'elle a qualité d'Etat riverain au sens du traité de Vienne et des conventions qui s'y rattachent. Le règlement du 24 mars 1815 déjà et les actes actuellement encore en vigueur concernant la navigation sur le Rhin désignent Bâle comme limite supérieure du Rhin conventionnel. La navigation sur ce fleuve s'étend effectivement aujourd'hui et s'étendait déjà autrefois jusqu'à Bâle et même au delà. Outre le droit de libre navigation, la Suisse a par conséquent aussi celui de prendre part aux arrangements spéciaux que le droit des gens réserve aux Etats riverains de cours d'eau internationaux.

Tandis que le Rhône navigable n'est pas un cours d'eau international et que par conséquent son ouverture à la navigation doit faire l'objet d'arrangements spéciaux entre les Etats intéressés, la communication par eau entre le lac Majeur et l'Adriatique par le Tessin et le Pô doit être con-

sidérée comme une voie naturellement navigable et a donc un caractère international.

* * *

La tâche essentielle des voies navigables est aujourd'hui le transport des marchandises lourdes, tâche que les chemins de fer ne peuvent accomplir que d'une manière imparfaite. En général, les chemins de fer demeureront pourtant le principal moyen de transport, et leurs tarifs continueront à servir de base pour mesurer l'avantage économique des transports par eau. Partout où l'on pourra obtenir de notables économies de transport, l'établissement de voies navigables se justifiera. Le chemin de fer aura toujours sur la navigation certains avantages, d'abord la rapidité, puis les commodités inhérentes à un réseau embrassant tout le pays et ayant accès à toutes les parties du territoire; enfin une plus grande exactitude et une plus grande constance partout où la navigation est dépendante du climat et du niveau variable des eaux. En revanche, la navigation permet de transporter de grandes masses de marchandises à un prix de beaucoup inférieur aux taxes du chemin de fer, vu le coût moindre du matériel de transport, le rapport plus avantageux entre le poids mort et le poids utile, un personnel de service moins nombreux et, si les conditions générales sont bonnes, moins de frais de force motrice. Il faut ajouter à cela l'avantage qu'ont les particuliers de pouvoir utiliser librement les voies navigables et la plus grande facilité qu'a là navigation de s'adapter aux besoins économiques divers. La voie par eau se prête donc avant tout au transport des marchandises lourdes sur de longs parcours; suivant les cas, le transport par eau peut être avantageux pour les marchandises de grande valeur; pour les petites distances, il ne se recommande plus, à cause des frais importants de transbordement.

Les voies navigables dans l'intérieur du pays ne pourront donc être établies que comme prolongement des voies d'accès venant de l'étranger et lorsque ces dernières seront en exploitation.

La jonction de nos cours d'eau aux voies navigables de l'étranger a une importance toute spéciale pour la Suisse, à cause de sa situation géographique particulière. Le fait que notre pays est fort éloigné de la mer et des centres

de production des matières premières les plus importantes entrave notablement l'importation de ces matières et d'autres nécessaires à notre industrie, ainsi que l'exportation de nos propres produits. Aussi notre agriculture et notre industrie ont-elles dû se restreindre à la production de marchandises de haute valeur et s'abstenir de produire des **marchandises** lourdes, ainsi que le démontre clairement la comparaison des poids en tonnes de notre commerce avec l'étranger. En 1910, par exemple, la Suisse a importé 6.767.993 tonnes et n'a exporté que 723.945 tonnes; en 1912, 7.712.885 tonnes importées contre 871.929 tonnes exportées; en 1913, 7.759.780 tonnes importées contre 856.024 tonnes exportées. Ainsi, notre exportation ne représente, en poids, que le 10 % de notre commerce extérieur. Aussi, toute réduction des frais de transport constituerait-elle un grand avantage pour la Suisse. Le transport à bas prix des marchandises lourdes par la voie navigable lui permettrait de développer sa grosse industrie, surtout si elle réussissait à ouvrir ses cours d'eau intérieurs à la navigation, tout en les utilisant comme forces motrices, et par là à gagner à elle les industries dites hydrauliques. On pourrait alors voir s'établir, sur les cours d'eau ouverts à la navigation, des industries qui ne peuvent pas aujourd'hui soutenir la concurrence étrangère. Si les voies navigables que l'on établirait à l'intérieur de la Suisse doivent procurer de réels avantages pour le trafic des marchandises, il n'y a pas d'autre part lieu de craindre par trop qu'elles nuisent au trafic des chemins de fer. L'expérience faite dans les autres pays a démontré que les bonnes voies navigables, en développant le trafic général, procurent plus d'avantages aux chemins de fer qu'elles ne leur en enlèvent en assumant le transport des marchandises lourdes.

Afin de pouvoir décider quelles sont les voies navigables dont la Suisse retirerait des avantages économiques, il faut examiner, d'une part, à combien s'élèveraient les frais de construction, d'entretien et d'exploitation de la voie par eau; d'autre part, quelles économies sur les frais de transport il serait possible de réaliser par l'ouverture de cette nouvelle voie de communication; ce sont là deux études qui ne peuvent se faire indépendamment l'une de l'autre. Pour les voies par eau de la Suisse, ces études, l'une technique et l'autre économique, ne sont pas encore terminées; pour certaines d'entre ces voies, elles ne sont pas même encore com-

mencées. Nous ne pouvons donc pas dire maintenant quelles sont les voies dont l'aménagement se justifierait au point de vue économique.

En ce qui concerne d'abord le Rhin, la régularisation de son cours l'a rendu navigable jusqu'à Strasbourg pour des chalands de 1800 tonnes. Après la régularisation des basses eaux, ces bateaux du type P, mesurant 85,0 m. de long sur 11 m. de large, pourront remonter le Rhin de Strasbourg à la frontière suisse près de Bâle. Alors qu'avant l'exécution de ces améliorations, en 1906, le trafic de Strasbourg n'était que de 635.389 tonnes, il s'est élevé, après l'achèvement d'une partie des travaux d'amélioration en 1912, à 1.668.000 tonnes et même à 1.988.000 tonnes en 1913.

Quant au côté *économique* de la navigation de Strasbourg à Bâle, les résultats pratiques qu'a fournis le trafic par remorqueur ont complètement corroboré les données fournies par les nombreuses publications de la revue « Die Rhein-quellen » sur la réduction des frais de transport. La question du rendement a été aussi clairement exposée dans deux rapports présentés aux réunions des sociétés de la navigation du Rhin jusqu'au lac de Constance : l'un à Constance en 1909 par l'ingénieur R. Gelpke (« La navigation sur le Rhin suisse-badois », élaboré à la demande de l'association internationale pour la navigation du Rhin jusqu'au lac de Constance et de l'union de navigation nord-est suisse, avec plans à l'appui); l'autre à St-Gall en 1914 par le Dr Léon Sympher, de Berlin. Les deux rapports s'accordent sur les grands points de vue économiques. Il est intéressant de constater à ce sujet qu'en 1913, par exemple, l'économie réalisée sur les frais de transport de la navigation jusqu'à Bâle s'est élevée à la somme de 268.854 francs pour un trafic total de 96.653 tonnes. Par tonne de marchandise, l'économie sur les frais de transport a été de :

- a. fr. 1,82 à la montée;
- b. » 4,53 à la descente;
- c. » 2,78 en moyenne.

L'économie réalisée en moyenne par kilomètre-tonne sur le parcours de Strasbourg à Bâle a été, pour la même année, de 2,3 centimes. On peut donc dire que les résultats sont en tous points favorables en ce qui concerne la réduction des frais de transport. Depuis l'année 1905 jusqu'au mois d'août 1914 ont été transportées sur le Rhin jusqu'à Bâle en amont

et depuis Bâle en aval 425.047 tonnes de marchandises, sur lesquelles a été réalisée une économie de frais de transport d'un million de francs environ. Et il y a lieu de faire remarquer à ce sujet qu'on n'a rien dépensé jusqu'ici pour améliorer les passes navigables du fleuve.

Les plans *techniques* pour la régularisation du cours du Rhin de Strasbourg à Bâle en vue de la période des basses eaux ne sont pas encore exécutés. En revanche, il existe des projets généraux, élaborés à la demande des sociétés de la navigation du Rhin jusqu'au lac de Constance, pour la navigation sur la partie suisse et badoise du cours du fleuve. Les frais présumés de la régularisation du Rhin pour la navigation à l'étiage entre Strasbourg et Bâle se chiffrent par 25 millions de francs; les frais calculés pour rendre navigable une partie du cours suisse-badois du Rhin pour la première période de développement de la navigation : construction de simples bassins d'écluses, se montent à 35 ou 40 millions de francs.

Pour la section Bâle-Constance, la Suisse et le grand-duché de Bade sont convenus, en 1911, d'ouvrir un concours international pour l'élaboration d'un projet, en vue duquel chacun des deux Etats devait fournir les bases le concernant; ce projet devait ensuite être mis à la disposition des trois sociétés de navigation déjà mentionnées ci-dessus. La mise au concours a été publiée en mai 1913, le jury constitué et le terme du concours fixé au 14 décembre 1914; par suite de la guerre, ce terme a dû être prolongé pour un temps indéterminé. Nous mentionnerons encore que, conjointement avec la navigation, la question de la régularisation du niveau du lac de Constance a aussi été débattue. La première étude à ce sujet a été faite par l'ingénieur Gelpke et date de l'année 1904; elle prévoit la possibilité de prolonger de 86 jours la durée annuelle de la navigation par suite de la régularisation du niveau du lac de Constance. (« Zur Kritik der oberrheinischen Binnenschiffahrtsprojekte », pages 23 à 33, Bâle 1904, Helbling & Lichtenhahn, éditeurs.) En même temps, les cantons suisses et les Etats riverains intéressés à la navigation sur le lac de Constance se sont aussi occupés de la question. Un comité international a été constitué pour l'étude des côtés technique et économique de la question et pour l'élaboration d'un projet de régularisation de l'écoulement des eaux du lac; ce comité a réparti sa tâche entre

trois sous-comités. Mais l'achèvement de ces travaux a aussi été retardé par la guerre.

Bien que les études ne soient pas achevées, on peut déjà admettre sûrement que la Suisse a un très grand intérêt à l'amélioration des passes navigables du Rhin jusqu'à Bâle et au prolongement de la navigation depuis Bâle en amont jusqu'à Constance. Aussi ne veut-elle pas refuser sa coopération à cette œuvre internationale, pourvu que sa participation aux frais soit dans un rapport équitable avec les avantages qu'elle peut retirer de l'entreprise. Comme on le sait, le grand-duché de Bade a promis positivement sa participation à l'amélioration des passes navigables du Rhin en aval de Bâle, mais à la condition seulement que le cours du fleuve serait aussi rendu navigable jusqu'au lac de Constance; dans ces limites, la participation de tous les Etats allemands paraît être assurée à cette œuvre.

La question de la jonction du lac Léman à la mer Méditerranée par le Rhône est aussi loin d'être élucidée. En France, le cours du fleuve a été notablement amélioré, de sorte que des bateaux de 600 tonnes peuvent le remonter jusqu'à Lyon.

On a aussi l'intention de rendre le Rhône navigable de Lyon jusqu'à Genève; à cet effet, la section inférieure serait régularisée, et la section supérieure canalisée. La navigation de Lyon à Genève dépend essentiellement de l'établissement de l'usine hydro-électrique de Génissiat, grâce auquel on pourrait surmonter l'obstacle de la Perte-du-Rhône, qui accuse une chute de 27 m., et gagner 42 m. de chute de plus, soit en tout 69 m. environ. Pour l'exécution de cet ouvrage gigantesque, qui doit fournir une force de 325.000 HP, il y a deux variantes en présence; d'après l'une, la force hydraulique serait utilisée au moyen d'une seule chute; d'après l'autre, au moyen de deux chutes. L'administration française n'a pas encore décidé lequel de ces deux projets doit être exécuté. Il est probable que les concessionnaires seront astreints à rendre le Rhône navigable jusqu'à la frontière suisse, ce qui résoudrait en grande partie le problème. En amont de la frontière, les remous produits par les usines de forces motrices projetées à Pougny-Chancy et à la Plaine, ainsi que par l'ouvrage actuel de Chèvres, faciliteront la navigation. Tous ces ouvrages devront être pourvus d'écluses de dimensions convenables; c'est une condition que

les concessions octroyées posent péremptoirement. A l'usine de Chèvres, on prévoit la construction d'une écluse de 110 m. de long sur 9 m. de large et 8,15 m. de chute.

Quant à la section supérieure du cours du fleuve, entre la frontière et le lac Léman, le syndicat suisse pour l'étude de la voie navigable du Rhône au Rhin a fait examiner la question de la possibilité de rendre cette section navigable pour des bateaux de 600 tonnes et pour un grand trafic international. Le Rhône ne peut pas être utilisé pour la navigation sur la partie qui traverse la ville de Genève; en conséquence, on a proposé diverses autres solutions pour cette section.

Les dépenses à faire pour rendre le Rhône navigable entre la frontière française et le lac Léman, y compris l'établissement d'un port de commerce à Genève, s'élèveraient, d'après les calculs du syndicat, à 28 millions de francs.

A notre connaissance, on n'a pas fait jusqu'ici d'enquêtes exactes sur le rendement économique de la navigation entre Marseille et Genève; c'est aux autorités françaises qu'il appartient en premier lieu de prendre cette étude en mains. Comme base de comparaison avec le trafic actuel par Bâle, nous ferons remarquer que les marchandises importées et exportées par Genève en 1913 pesaient environ 1,2 million de tonnes; ce trafic pourrait être notablement augmenté par l'établissement d'une bonne voie navigable.

En *Italie*, des plans importants marchent vers leur réalisation; la loi fondamentale du 2 janvier 1910 (loi Bertolini) oblige l'Etat à restaurer les voies navigables actuellement existantes; quant à l'ouverture de nouvelles voies navigables, la loi en laisse l'initiative aux intéressés (aux communes); l'Etat en concessionne l'exécution. Les frais doivent être supportés par l'Etat, les provinces et les communes dans la proportion de $\frac{1}{3}$ pour l'Etat et de $\frac{2}{3}$ pour les autres corporations. Lorsque la situation financière des provinces et des communes ne leur permet pas de payer leur quote-part, les concessionnaires sont autorisés à percevoir des taxes de transport. En application de ces principes généraux, la loi du 8 avril 1915 prévoit une dépense de neuf millions de lires pour la construction d'un canal entre Venise et le Pô par Brondolo, et tout dernièrement encore, le 6 mars 1917, le gouvernement a soumis au parlement un nouveau projet de loi, qui a été adopté presque sans discussion. Cette

loi approuve un acte de concession passé entre l'Etat et la commune de Milan, par lequel cette commune s'engage à construire un canal pour des bateaux de 600 tonnes entre Milan et l'embouchure de l'Adda par Lodi et Pizzighettone comme section de la voie navigable de seconde classe Milan-Lodi-Crémone-Pô-Lavanella-(Pô)-Conca di Brondolo-Chioggia-Venise. L'Etat prend à sa charge le $\frac{1}{2}$ des dépenses réelles estimées à 45 millions de liras; la perception de taxes de transport est autorisée pour alléger la charge des corporations communales, sans égard à leur situation financière. Il est hors de doute que la régularisation du Pô ne se fera plus longtemps attendre.

La loi ne parle pas de la continuation de la voie navigable jusqu'au lac Majeur. Le rapport fait seulement observer qu'il est à prévoir que le nouveau canal se reliera avec le lac Majeur et Locarno par une meilleure voie navigable, accessible aux chalands de 600 tonnes. Quant à nous, nous ne pouvons que saluer avec joie l'idée de relier Locarno et la Suisse avec la mer Adriatique par une voie navigable de 553 km.

La section inférieure de la voie de jonction avec le lac Majeur se souderait d'abord au Naviglio Grande jusqu'à Tornavento sur une longueur de 50 km.; plus en amont, les travaux nécessaires pour rendre navigable la voie par eau seraient exécutés conjointement avec l'utilisation des forces hydrauliques du Tessin. L'association tessinoise pour l'aménagement des eaux s'occupe, avec un grand intérêt, des efforts faits dans ce sens.

La communication de la Suisse avec la mer par voies navigables doit déterminer l'établissement de voies navigables dans l'intérieur du pays. Toute une série de projets de navigation intérieure ont déjà été discutés et plus ou moins exactement étudiés.

Parlons d'abord de la jonction de *Zurich* avec le Rhin. Deux solutions ont été proposées; la première emprunterait le cours de la Limmat et par elle arriverait jusqu'au lac; la seconde, pour éviter la traversée de la ville de Zurich et d'autres obstacles, n'utiliserait pas la Limmat, mais bien la Glatt canalisée depuis Eglisau, d'abord jusqu'à Oerlikon, où se ferait la bifurcation pour Zurich. A partir d'Oerlikon un canal de 9 km. de long irait rejoindre le bassin de la Limmat à Altstetten. Puis de là, un canal naviga-

ble de 9 km. de long relierait le bassin d'Altstetten au lac près de Wollishofen en passant par Wiedikon et en contournant la ville. Les études générales qui ont été faites ont permis d'estimer à 45 millions de francs les dépenses totales de la voie navigable Glatt-lac de Zurich, d'une longueur de 38 km.

La jonction du Rhin avec *Lucerne* par voie navigable peut être réalisée par la Reuss ou la Lorze et le lac de Zoug, avec un canal de communication entre ce lac et celui des Quatre-Cantons. La distance entre Bâle et Flüelen par eau serait de 181 km. par Lucerne et de 173 km. environ par le lac de Zoug et Küsnacht; la ligne de chemin de fer compte 148 km. Les frais généraux d'établissement sont estimés à 62 millions de francs pour la route de Lucerne et à 44 millions de francs pour la route Lorze-lac de Zoug. Il n'a pas encore été élaboré de plans détaillés pour ce projet.

Enfin, pour ne mentionner que les ouvrages les plus importants, nous dirons encore que la *jonction du Rhin avec les lacs jurassiens et le Rhône* a déjà fait l'objet de bien des travaux et de vives discussions. L'association pour la navigation du Rhône au Rhin a fait faire toute une série d'études préliminaires. Des 286,7 km. qui séparent Chancy de Koblenz en Argovie, 96 empruntent des lacs, 48 des cours d'eau déjà navigables, 62,3 des étapes et 80,4 des canaux.

Le canal d'Entreroches, qui doit relier le lac Léman avec le lac de Neuchâtel, constituerait certainement la partie la plus difficile de l'entreprise. Le syndicat pour l'étude de la navigation du Rhône au Rhin, nommé par l'association, estime à 98,6 millions de francs les dépenses pour l'établissement, entre ces deux fleuves, d'une voie navigable pour des bateaux de 600 tonnes; d'après sa propre enquête, le syndicat calcule à 655.000 tonnes pour la première année le trafic de cette voie, qu'elle espère voir s'élever à 1.873.000 tonnes au bout de dix ans; si ce trafic était grevé d'une taxe de 0,7 centime par tonne-kilomètre, il produirait un rendement de 621.975 francs pour la première année et de 1.773.480 francs au bout de 10 ans d'exploitation.

La jonction de la Suisse avec la mer du Nord, d'une part, et avec la mer Méditerranée, de l'autre, aurait indubitablement, pour notre pays, des avantages inestimables, qu'accroîtrait encore la jonction du Rhin au Rhône par une bonne voie navigable. Toute économie réalisée sur l'import-

tation de nos matières premières et de nos denrées alimentaires est d'une utilité immédiate pour toute la nation en temps de paix; toute nouvelle voie de communication faciliterait beaucoup notre ravitaillement en temps de guerre. Toutefois, quoi que promettent ces plans, ils ont encore besoin d'être examinés d'une manière très approfondie, tant sous le rapport technique qu'au point de vue économique. Une outre si vaste ne doit pas être mise en chantier avant qu'on soit parfaitement renseigné sur sa portée technique, financière et économique.

En énumérant ci-dessus les projets internationaux et nationaux déjà établis ou esquissés à ce sujet, nous n'entendons nullement tracer un programme définitif pour la réalisation de la navigation en Suisse, mais seulement indiquer l'importance des tâches à accomplir. Quant à la façon de les résoudre, nous ne croyons pas devoir nous prononcer à ce sujet dès maintenant. Elles représentent toute une série d'intéressants problèmes, d'ordre technique, économique et politique, en partie tout à fait nouveaux pour nous. Nous les étudierons avec tout le soin possible, en visant avant tout le développement de la prospérité du pays, dans le présent et l'avenir. Il va de soi que l'on doit aussi tenir compte de la situation financière de l'Etat, car, même pour la réalisation d'une œuvre d'intérêt public éminent, l'Etat ne peut consentir que des sacrifices en rapport avec ses ressources.

II.

Jusqu'à présent, nous avons toujours observé, à l'égard des initiatives prises en faveur de la navigation, une attitude bienveillante, mais expectante. La Confédération ne pouvait se lier à l'égard de projets déterminés, parce que, — comme nous l'avons déjà indiqué, — les études préalables n'en étaient pas suffisamment avancées. Néanmoins, elle a voulu participer à la continuation de ces études et ménager la voie libre à la création et à l'extension futures de la navigation dans notre pays. C'est aussi pourquoi elle a soutenu à plusieurs reprises et de diverses façons les études entreprises par des autorités et des sociétés et alloué de fortes subventions aux écluses pour la navigation construites par les usines de forces motrices du Rhin; elle

a dépensé jusqu'ici environ 65.000 francs pour des études et 100.000 francs pour des écluses.

Si nous vous proposons aujourd'hui de donner à la Confédération, par une disposition constitutionnelle expresse, la compétence de légiférer sur la navigation, c'est afin que la Confédération soit armée légalement pour l'époque où la question passera de la période des études à celle des réalisations. Quand cela arrivera-t-il ? L'état de guerre dans lequel nous vivons n'autorise pas de prédictions à ce sujet : l'occasion se fera peut-être encore longtemps attendre, comme elle peut aussi se présenter très tôt et inopinément.

Il n'est guère possible de contester que la Confédération seule soit en mesure d'organiser et de régler légalement la grande navigation sur le territoire suisse. Jusqu'à présent, la Confédération a déjà dû intervenir, en règle générale, lorsqu'il s'est agi de donner une organisation uniforme à la navigation localisée sur des cours d'eau intercantonaux. Or, l'uniformité des installations et des règles techniques et administratives de l'exploitation sera encore beaucoup plus indispensable lorsqu'il s'agira de navigation sur de longs parcours, organisée pour les transports en masse. Déjà pour l'unité de cette grande institution de trafic, il faut que la compétence de légiférer en cette matière repose dès l'abord entre les mains d'une seule et unique autorité; abandonner aux cantons le droit de décision serait un non-sens, parce qu'ils ne pourraient pas s'acquitter isolément de la tâche à remplir, mais devraient s'entendre sur un plan commun et uniforme. Le morcellement des compétences ne représenterait donc qu'un détour inutile, pour aboutir de nouveau à l'uniformité indispensable. Pour d'autres motifs encore, il ne conviendrait pas de traiter la navigation comme une affaire cantonale. Si on le faisait, les cantons sur le territoire desquels seraient établies des voies navigables auraient seuls droit de décision en la matière, alors que le raccordement de la Suisse à la mer est manifestement une affaire nationale, ne concernant pas uniquement les cantons qui se trouvent posséder des voies navigables sur leur territoire, mais bien tous les cantons, la nation suisse tout entière, de même que c'est la nation entière qui a déjà fait et fera encore les sacrifices pécuniaires nécessaires. De toute façon, c'est la Confédération qui devra traiter avec les Etats voisins pour la jonction de nos cours d'eau avec leurs voies navigables;

elle ne peut le faire sans préjuger effectivement la question de l'établissement de la navigation dans l'intérieur du pays. Dans le domaine de l'économie hydraulique, la Confédération possède déjà une série de compétences qui sont en corrélation intime avec la navigation, telles que la haute surveillance sur la pêche, la protection des rives des cours d'eau et tout spécialement l'utilisation des forces hydrauliques (loi fédérale du 22 décembre 1916; — *Rec. off.* XXXIII, 191). En vue des décisions à prendre en vertu de ces compétences, elle doit se baser sur une conception claire du programme de navigation à mettre à exécution. Enfin, nous estimons que la Confédération, qui régit déjà les chemins de fer, cette autre grande institution de transports, commettrait une faute en mettant en d'autres mains l'administration de ses voies navigables. Les chemins de fer et les voies par eau doivent être exploités suivant un ensemble de vues politiques concordantes, si l'on ne veut pas qu'ils se nuisent et se gênent réciproquement, au lieu de s'entr'aider. Nous ne voulons pas prétendre par là que la navigation doive être subordonnée aux intérêts des chemins de fer fédéraux; les chemins de fer, pas plus que la navigation, ne doivent être exploités selon des vues étroites d'intérêt propre ou purement fiscal; ils doivent tous deux être considérés comme les agents de hautes fonctions économiques. Mais, pour qu'ils puissent remplir convenablement ces importantes fonctions, il faut qu'ils soient établis et exploités d'après un plan d'ensemble, et le meilleur moyen pour y arriver est de les soumettre tous deux à la Confédération.

C'est donc à la Confédération que doit appartenir le droit de décision; mais il est clair que, dans le domaine spécial de la navigation comme en ce qui concerne tout le service des eaux, la Confédération restera en contact avec les cantons et sauvegardera leurs intérêts dans la plus large mesure possible. On pourra se faire une idée de la quantité de questions qu'elle aura à traiter en commun avec les cantons, si l'on se représente les tâches qui incomberont à la Confédération par le fait de la navigation.

Ces tâches peuvent se grouper de la manière suivante :

1. *Etablissement des voies navigables.* La Confédération devra tout d'abord, ainsi que le prévoit l'article 24 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, décider quelles voies navigables devront être établies, ensuite com-

ment elles devront l'être, soit comme canal indépendant, soit en utilisant des cours d'eau naturels conjointement peut-être avec l'utilisation des forces hydrauliques et avec la régularisation de l'écoulement. Ensuite, il y aura lieu de prévoir et de créer, de concert avec les cantons et les communes, les installations accessoires nécessaires à la navigation : places de chargement, ports de relâche, de croisement et de raccordement; balisage des passes navigables, etc. Enfin, il y aura encore lieu de pourvoir à l'entretien des voies navigables établies.

2. *Utilisation des voies navigables.* Il faudra déterminer les dimensions, les qualités, le mode de propulsion que devront avoir les bateaux admis à la navigation sur tel ou tel cours d'eau, le mode de contrôle, la composition des équipages, l'obligation du pilotage; on devra encore élaborer des ordres de marche et de remorquage et régler la surveillance de police.

3. *Rapports de droit des entreprises de navigation.* Il sera nécessaire de régler de nombreuses questions de droit concernant la propriété des chalands, les formes de l'aliénation et du nantissement, les rapports entre le batelier et l'équipage, en droit privé et en droit public, les rapports entre le batelier et l'affréteur, entre le batelier et des tiers (en ce qui concerne la responsabilité civile), enfin le contrat de remorquage; du reste, ces divers points pourront être traités successivement, par ordre d'urgence.

Nous ne ferons que mentionner le droit de prélever des taxes et des émoluments, droit qui nous semble être impliqué dans la faculté de régler l'utilisation des voies navigables, de même que le droit qu'auront les cantons et les communes de prélever des taxes pour l'usage de leurs ports, entrepôts et autres installations. Nous ne mentionnerons aussi qu'en passant toute une série de tâches qui incomberont à l'administration de l'Etat, si la navigation doit prendre, comme nous l'espérons, une extension toujours croissante, telles, par exemple, que la formation et l'instruction de marins et de techniciens spécialistes suisses, la création d'une flotte commerciale suisse, les mesures de prévoyance sociales en faveur du personnel des bateaux et de leurs familles.

Maintenant déjà, la Confédération possède un certain

nombre de compétences qui lui suffiraient peut-être pour résoudre les problèmes législatifs que nous venons d'esquisser. Elle peut sans aucun doute conclure, sans revision de la constitution, les traités nécessaires pour régler les rapports internationaux relatifs à la navigation; elle a aussi le droit de prendre les dispositions indispensables pour l'exécution de ces traités à l'intérieur de la Suisse, même si ces dispositions devaient s'étendre au domaine juridique réservé aux cantons. En vertu de l'article 23 de la constitution fédérale, la Confédération a le droit d'établir des voies navigables dans l'intérieur du pays; il a du reste été reconnu par les arrêtés fédéraux des 11 juin 1896, 21 juin 1907 et 15 avril 1910 mentionnés plus haut, que la construction de canaux navigables et les travaux en vue de rendre navigables des cours d'eau naturels doivent compter au nombre des travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays; cette manière de voir est clairement corroborée, notamment par la correction de la Linth, qui devait servir et a servi en partie à la navigation. D'après les articles 15, 16 et 24 à 27 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, la Confédération est compétente pour désigner les sections de cours d'eau qui doivent être considérées comme navigables ou qui doivent être rendues navigables; elle peut décréter dans l'intérêt de la navigation la création de bassins d'accumulation artificiels, ou bien, comme elle l'a déjà fait maintes fois en vertu de l'art. 23 de la constitution fédérale, ordonner la régularisation du niveau et de l'écoulement des lacs; elle peut aussi prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la navigation lors de la construction d'usines hydrauliques ou d'autres ouvrages. Le transport régulier et périodique des voyageurs et des colis fermés jusqu'à 5 kg. tombe sous les dispositions de la régle des postes et, en vertu des articles 4 et 8 de la loi fédérale sur les postes, doit être autorisé par concession. Enfin, la constitution fédérale donne déjà le droit à la Confédération: par son article 64 d'édicter des prescriptions de droit civil, par son article 34^{ter} de statuer des prescriptions dans le domaine des arts et métiers et par son article 64^{bis} d'édicter les sanctions pénales nécessaires dans tous les cas. Ainsi l'on peut admettre que la Confédération aurait déjà le droit de légiférer en matière de navigation sans procéder à une revision de la constitution fédérale. Toutefois, il est à craindre que, sur certains points, on puisse mettre en doute

ses droits en cette matière, si une disposition constitutionnelle catégorique ne lui reconnaît pas toutes les compétences nécessaires pour régler la navigation; par exemple le droit de régler légalement la navigation non seulement sur les cours d'eau rendus artificiellement navigables, mais aussi sur les cours d'eau naturellement navigables, tels que les lacs, ou de décréter la perception de taxes de navigation, ou enfin d'introduire le monopole du remorquage sur certaines sections de cours d'eau. Bien que nous ne partagions pas ces doutes, nous voudrions éviter qu'au cours même des travaux législatifs sur la navigation la question de compétence vînt à être soulevée, ce qui naturellement retarderait les débats et entraverait leur solution rationnelle; si la Confédération aborde une telle tâche, elle doit avoir la compétence indiscutée et illimitée de légiférer. Une disposition constitutionnelle condensée et péremptoire constituerait en droit une bien meilleure base que les dispositions actuelles disséminées, dont aucune n'embrasse l'objet dans son ensemble. Cet objet, tel qu'il se présente à nous aujourd'hui, a une importance telle qu'il doit nécessairement être compris dans une disposition constitutionnelle spéciale. Il nous est agréable, du reste, de profiter de la circonstance pour donner au peuple et aux cantons l'occasion de décider si la Confédération doit assumer une tâche aussi vaste et aussi importante que celle de l'établissement de tout un réseau suisse de voies navigables. Nous attachons beaucoup de prix à savoir d'emblée si l'Assemblée fédérale et le peuple sont disposés à soutenir nos efforts pour le développement de la navigation. Pour ces motifs, nous prenons la liberté de vous soumettre le projet ci-après d'un article 24^{ter} de la constitution fédérale.

Il va de soi que nous ne voulons pas suspendre nos études préparatoires sur la question, ni différer les négociations avec les Etats voisins jusqu'à ce que le projet de nouvel article constitutionnel ait été adopté. Néanmoins, nous vous prions de bien vouloir ne pas retarder la mise en délibération de notre proposition, afin que la question de principe qu'elle pose soit résolue clairement le plus tôt possible.

A la suite des deux articles constitutionnels qui traitent : l'un, de la police des endiguements et des forêts, l'autre, de l'utilisation des forces hydrauliques, nous vous proposons d'adopter, comme article 24^{ter}, la disposition suivante :

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

Ce texte est analogue à celui de l'article 26, qui dit : «La législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération.» En parlant de «navigation», nous comprenons sous cette dénomination non seulement l'activité de l'industrie nautique, mais encore l'ensemble de l'institution du trafic nautique, aussi bien les dispositions rendant possible la navigation par l'établissement de voies navigables que celles réglant l'exercice de la navigation et tendant à son développement; en un mot, toutes les questions relatives à la navigation, de quelque nature qu'elles soient, doivent être de la compétence de la Confédération.

Si nous vous proposons aujourd'hui de donner à la Confédération la compétence illimitée de légiférer en matière de navigation, c'est d'abord à l'égard de la navigation intérieure, qui existe déjà aujourd'hui dans des limites restreintes, et qui tend à prendre de l'extension dans un avenir peu éloigné. Nous croyons cependant que la compétence de la Confédération ne doit pas être bornée à la navigation intérieure. L'insertion d'un article 24^{ter} dans la constitution fédérale doit aussi nous donner l'occasion de poser le principe que la Suisse, en sa qualité d'Etat souverain, a le droit d'exercer la navigation maritime et que, si les intérêts de l'économie nationale devaient l'engager à user de ce droit, la Confédération aurait en mains toute compétence de légiférer sur cette matière.

La question de la navigation maritime sous pavillon suisse a déjà occupé les autorités fédérales à plusieurs reprises. Dans son message du 25 novembre 1864, le Conseil fédéral se prononçait en faveur de l'emploi du pavillon suisse; par son arrêté du 17 décembre 1864, l'Assemblée fédérale s'est ralliée, en principe, à cette manière de voir. Toutefois, cette décision n'a pas eu de suite, parce que les intérêts économiques dont on avait alors à tenir compte ne paraissaient pas être assez importants pour contrebalancer les difficultés diverses de nature politique qu'on aurait à surmonter, en particulier la création d'une vaste législation.

Mais les circonstances ont changé, et il ne paraît pas impossible que la question de la navigation maritime sous pavillon suisse vienne à être sérieusement examinée. Pour

un pays qui a un commerce extérieur aussi étendu et qui tire des pays d'outre-mer une si grande masse de denrées indispensables à sa vie, il est d'une importance extrême de pouvoir s'assurer les moyens de transport maritimes nécessaires, aujourd'hui si rares, et qui paraissent devoir le rester encore longtemps. Abstraction faite des difficultés créées par la guerre à la navigation maritime, celle-ci acquerra par la navigation fluviale une importance plus grande pour notre pays, puisque l'ouverture de nos voies navigables nous permettra de nous relier aux ports de mer et de conduire nos chalands tout au moins jusqu'à ces ports. La législation qu'il sera nécessaire d'élaborer sur la navigation servira dans une mesure égale les intérêts de notre navigation intérieure et ceux de la navigation maritime. Il va de soi que c'est exclusivement à la Confédération et non pas aux cantons que devrait incomber, le cas échéant, l'organisation de la navigation maritime, qui, par sa nature, s'appliquerait entièrement en dehors de notre territoire.

Dans l'article constitutionnel proposé, nous parlons de « législation », dans l'idée que la Confédération doit être compétente pour prendre toutes les mesures devant servir à l'introduction et à l'exercice de la navigation, soit aussi celles qui n'ont pas la forme d'une loi, c'est-à-dire une teneur généralement obligatoire, comme par exemple et en toute première ligne les décisions concernant l'établissement de voies navigables, qu'elles soient prises sous la forme d'une loi ou sous celle d'un simple arrêté fédéral.

Nous voudrions limiter la revision à une simple attribution de compétence, c'est-à-dire donner simplement à la Confédération le droit de régler la matière, sans préjuger par des dispositions matérielles l'ordre à établir. Dans un domaine entièrement neuf et en pleine évolution, il paraît plus que jamais indiqué de ne pas vouloir résoudre les questions avant qu'elles se présentent au législateur de façon concrète. Au point de vue technique, financier et administratif, la question de la navigation est susceptible de solutions variées, soit pour l'ensemble, soit pour les diverses parties du réseau; aucune de ces solutions ne devrait être exclue d'avance. La compétence du législateur fédéral doit être illimitée.

Nous vous recommandons l'adoption du projet d'arrêté fédéral ci-après.

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

Berne, le 20 octobre 1917.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,
SCHULTHESS.

Le chancelier de la Confédération,
SCHATZMANN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

concernant

l'insertion d'un article 24^{ter} dans la constitution
fédérale (navigation).

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

DE LA

CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 20 octobre 1917,

arrête :

I. La constitution fédérale du 29 mai 1874 reçoit l'adjonction suivante :

Art. 24^{ter}.

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

II. Cet article sera soumis à la votation du peuple et des cantons.

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

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une revision de la constitution fédérale (législation sur la navigation). (Du 20 octobre 1917.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1917
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	809
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.10.1917
Date	
Data	
Seite	301-328
Page	
Pagina	
Ref. No	10 081 435

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.