



EIDGENOSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

52

Berne, le 29 novembre 1956 A

A u C o n s e i l f é d é r a l

Projet de tunnel sous
le Grand-Saint-Bernard

I.

En septembre 1955, les Conseils d'Etat des cantons de Vaud et du Valais, la municipalité de la commune de Lausanne et le syndicat pour le percement d'un tunnel sous le Grand-Saint-Bernard avaient prié le Conseil fédéral de prêter sans tarder ses bons offices pour l'ouverture de négociations avec l'Italie au sujet de la construction d'un tunnel routier sous le Grand-Saint-Bernard. Dans sa séance du 27 mars 1956, le Conseil fédéral décida de différer sa réponse jusqu'au moment où la commission fédérale pour l'étude du plan d'ensemble du réseau routier aurait déposé son rapport sur les tunnels transalpins. Cette décision fut portée par lettre à la connaissance des requérants. Le 26 mai 1956, les Conseils d'Etat des cantons de Vaud et du Valais adressèrent une nouvelle requête au Conseil fédéral, lui demandant de revoir sa décision. Par une lettre du 10 juillet 1956, le Département de l'intérieur répondit aux gouvernements vaudois et valaisan, à titre provisoire, que la commission pour l'étude du plan d'ensemble du réseau routier s'occuperait, dans sa séance du 17 juillet 1956, du problème des tunnels routiers transalpins, ainsi que du projet en question. L'affaire serait reprise, dans la suite, sur la base des propositions de la commission.

II.

Le 17 juillet 1956, la commission pour l'étude du plan d'ensemble du réseau routier s'occupa du problème des tunnels transalpins devant assurer le trafic de transit en hiver. Elle disposait pour ses délibérations des travaux de sa sous-commission V (plan d'ensemble du réseau des routes alpestres) et de ceux de l'inspection fédérale des travaux publics. Elle avait en outre en main des consultations (mentionnées dans la proposition du Département de l'intérieur, du 22 mars 1956, au Conseil fédéral) sur l'intérêt que présentent les passages alpins pour le tourisme étranger et les entreprises de transport de marchandises, des études concernant la possibilité d'améliorer le transport des véhicules automobiles par chemin



- 2 -

de fer et, enfin, les avis des principaux groupements économiques et associations professionnelles intéressés. Après avoir examiné le problème dans son ensemble et les propositions en discussion, la commission pour l'étude du plan d'ensemble du réseau routier formula la proposition suivante à l'intention du Département de l'intérieur:

" — La ligne du Simplon, complètement aménagée pour le transbordement des véhicules à moteur en hiver, pouvant suffire à assurer jusque vers 1980 l'ensemble du trafic présumable par lequel seront sollicités les cols alpestres dans la région supérieure du Rhône, il n'existe pas, pour le moment, du point de vue du trafic, de nécessité urgente de construire un tunnel routier sous le Grand-St-Bernard.

Cependant, la construction d'un tunnel routier sous le Grand-St-Bernard peut encore se justifier du point de vue économique, au cas où le tunnel routier sous le Mont Blanc ne serait pas construit.

Toutefois, si le tunnel sous le Mont Blanc se réalise, l'autonomie financière du tunnel sous le Grand-St-Bernard ne semble pas, dans un avenir prochain, pouvoir être garantie par la perception de taxes de passage acceptables. _____ "

Par lettre du 19 juillet 1956, le Département de l'intérieur demanda aux gouvernements des cantons de Vaud et du Valais, à la municipalité de la commune de Lausanne et au syndicat pour le percement d'un tunnel routier sous le Grand-Saint-Bernard s'ils maintenaient les conclusions formulées dans leurs requêtes quand bien même la commission d'étude du plan d'ensemble du réseau routier avait donné une appréciation plutôt défavorable concernant le projet de tunnel. Les requérants firent savoir au Conseil fédéral, le 30 août 1956, qu'ils demeuraient décidés à obtenir l'exécution du projet de tunnel routier et le priaient derechef d'engager des négociations avec l'Italie.

III.

La requête des Conseils d'Etat des cantons de Vaud et du Valais et du syndicat pour le percement d'un tunnel sous le Grand-Saint-Bernard donne lieu aux considérations ci-après:

- 1) Alors même que la commission d'étude du plan d'ensemble du réseau routier s'est prononcée plutôt défavorablement sur le projet de tunnel routier, il ne sera guère possible à la Confédération de ne pas prêter ses bons offices pour l'ouverture de négociations avec l'Italie. Comme les requérants l'ont exposé, on ne comprendrait pas dans les cantons de Vaud et du Valais pourquoi ils ne bénéficieraient pas du même droit que le canton de Genève. En effet, on avait autorisé Genève à s'intéresser au projet franco-italien de construire un tunnel routier sous le Mont Blanc, et le Conseil fédéral avait nommé une délégation chargée d'engager des négociations. Il faut reconnaître que la comparaison

n'est pas pleinement justifiée, les conditions relatives aux deux tunnels routiers étant différentes. Le tunnel du Mont Blanc intéresserait Genève, mais n'emprunterait pas le territoire suisse. En prêtant ses bons offices diplomatiques pour l'ouverture de négociations avec la France et l'Italie, la Confédération n'assumait aucun risque financier. En revanche, un tunnel routier sous le Grand-Saint-Bernard partirait du territoire suisse et toucherait directement les intérêts des cantons de Vaud et du Valais. Aussi la Confédération devrait-elle sans aucun doute, si elle engage en son nom des négociations avec l'Italie, assumer d'importants risques financiers. A noter cependant que le Conseil fédéral endosserait une très grande responsabilité si, en refusant ses bons offices diplomatiques, il empêchait dès l'abord la construction de l'ouvrage et privait les cantons intéressés des avantages qu'ils attendent de cette voie de communication. Chose importante, la commission d'étude du plan d'ensemble du réseau routier est d'avis que le tunnel sous le Grand-Saint-Bernard pourrait être considéré comme encore économiquement rentable dans le cas où celui du Mont Blanc ne serait pas construit. Mais il n'est pas certain du tout aujourd'hui que le tunnel sous le Mont Blanc soit construit.

- 2) Si, pour déférer aux vœux des requérants, on envisage en principe d'engager des négociations avec l'Italie au sujet du tunnel du Grand-Saint-Bernard, une autre question se pose: celle de savoir si ces négociations doivent être menées au nom de la Confédération ou des cantons.

Aux termes de l'article 8 de la constitution fédérale, seule la Confédération a le droit "de faire, avec les Etats étrangers, des alliances et des traités, notamment des traités de péage (douanes) et de commerce". Cette disposition a toujours été interprétée en ce sens que la Confédération peut conclure en son propre nom des traités internationaux dans tous les domaines, même dans ceux que la législation place dans la compétence des cantons. L'article 9 de la constitution réserve aux cantons le droit de "conclure, avec les Etats étrangers, des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police; néanmoins, ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons". Le professeur W. Burckhardt a résumé de façon pertinente les rapports existant entre les deux articles constitutionnels précités en écrivant ce qui suit: "La Confédération peut conclure en son nom des traités internationaux dans tous les domaines, même dans ceux que la législation place dans le domaine des cantons; mais si elle ne conclut pas de traité sur un tel objet, chaque canton peut le faire à condition qu'il ne soit porté atteinte ni aux intérêts internationaux de la Suisse, ni aux droits d'autres cantons, question qu'il appartient au Conseil fédéral, le cas échéant à l'Assemblée fédérale, de régler." (Kommentar zur Bundesverfassung, 3^e édition, page 91). Si les cantons usent de

leur faculté de conclure des traités avec l'étranger, "les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral". (article 10, 1^{er} al. Cst.).

Bien qu'on puisse aujourd'hui constater que les traités internationaux - même s'ils ont trait à des domaines qui, à titre interne, ressortissent aux cantons - sont, pour la plupart, conclus par la Confédération, agissant en son propre nom, on ne peut nullement dire qu'il y a là une règle obligatoire. Ni la doctrine, ni la pratique ne délimitent les attributions de la Confédération et celles des cantons en matière de traités internationaux. Dans les limites tracées par l'interprétation desdits articles constitutionnels, des considérations d'opportunité peuvent dès lors jouer aussi un rôle dans la question de la compétence. Dans leur requête du 26 mai 1956, les cantons de Vaud et du Valais ont précisé leurs conclusions du 3 septembre 1955, déclarant que le Conseil fédéral, en se fondant sur l'article 10 de la constitution, devrait désigner une délégation qui serait chargée d'engager entre les deux cantons d'une part et le gouvernement italien d'autre part des négociations concernant la création d'une société italo-suisse pour la construction du tunnel sous le Grand-Saint-Bernard. Ils ont spécifié que les négociations devraient être menées en leur nom, la constitution disposant que les routes sont du domaine cantonal.

La requête du 3 septembre 1955 précisait qu'aucune subvention ne serait sollicitée pour la construction du tunnel du Grand-Saint-Bernard mais elle ajoutait que si d'autres projets analogues étaient subventionnés, celui du Grand-Saint-Bernard devrait l'être aussi. Dans leur requête du 26 mai 1956, les cantons infirmèrent toutefois expressément cette réserve relative à une subvention en déclarant qu'il appartenait entièrement aux autorités fédérales compétentes de l'admettre ou de la rejeter. Cette réserve, était-il dit, ne justifie en tout cas aucunement l'inclusion du projet du tunnel dans le plan d'ensemble du réseau routier suisse.

Ces déclarations des requérants donnent nettement l'impression que les cantons de Vaud et du Valais, la ville de Lausanne et le syndicat pour le percement du tunnel routier entendent exécuter le projet indépendamment du plan d'ensemble du réseau routier et avec leurs propres ressources.

S'il s'agissait de construire le tunnel routier dans le cadre du plan d'ensemble du réseau des routes principales, il appartiendrait certainement à la Confédération de mener en son propre nom les négociations avec le gouvernement italien. Touchant aux intérêts généraux du pays, l'objet de ces négociations outrepasserait les limites dans lesquelles les cantons sont autorisés à conclure des traités avec l'étranger en vertu de l'article 9 de la constitution. Cette façon de procéder répondrait d'autre part aux efforts qui sont faits actuellement en vue de donner à la Confédération certaines attributions concernant l'aménagement d'un réseau

- 5 -

limité de routes nationales, c'est-à-dire de liaisons d'intérêt général. L'examen du projet de tunnel routier par la commission fédérale de planification des routes a toutefois démontré que, du point de vue du trafic suisse, il n'est pas urgent de construire une telle voie de communication. Il ne semble pas non plus que le tunnel du Grand-Saint-Bernard puisse être rentable dans un proche avenir si le tunnel du Mont Blanc devait être construit et si des taxes supportables devaient être perçues. Il ne saurait être question pour la Confédération de subventionner cet ouvrage ni d'assumer la responsabilité des lourdes conséquences financières que pourrait entraîner l'exécution du projet. Dans ces conditions, point n'est besoin, semble-t-il, que la Confédération se lie elle-même par un traité envers l'Italie au sujet du projet de tunnel routier. Au contraire, il paraît indiqué que les négociations soient menées au nom des cantons, par l'entremise du Conseil fédéral.

- 3) Si l'on admet que les négociations avec l'Italie doivent, du côté suisse, être engagées par les cantons, une question de forme se pose: le traité devra-t-il être conclu par la Confédération au nom des cantons ou par les cantons eux-mêmes. Dans le premier cas, il devrait être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. S'il était conclu par des représentants des cantons, il devrait être approuvé par le Conseil fédéral conformément aux articles 85, chiffre 5, et 102, chiffre 7, de la constitution; il n'y aurait pas lieu de le soumettre à l'Assemblée fédérale, à moins qu'il n'y ait opposition de la part du Conseil fédéral ou d'autres cantons.
- 4) Quelles que soient les formes dans lesquelles le traité sera conclu, le moment venu, les négociations ne pourront, bien entendu, se dérouler, selon l'article 10, 1er alinéa de la constitution, qu'avec la collaboration de représentants de la Confédération. Il appartiendra au Département politique d'entamer avec le Département de l'intérieur et les cantons de Vaud et du Valais les discussions sur la composition de la délégation suisse.

IV.

Vu ce qui précède, le Département de l'intérieur

p r o p o s e

au Conseil fédéral de décider:

1. Il est donné suite à la requête des Conseils d'Etat des cantons de Vaud et du Valais, de la municipalité de la commune de Lausanne et du syndicat pour le percement du tunnel routier du Grand-Saint-Bernard, tendant à ce que le Conseil fédéral prête ses bons offices pour l'ouverture immédiate

- 6 -

de négociations avec l'Italie en vue de la création d'une société italo-suisse pour la construction du tunnel du Grand-Saint-Bernard.

2. Les négociations avec l'Italie devront être menées au nom des cantons, conformément aux articles 9 et 10, 1^{er} alinéa, de la constitution.
3. En engageant les négociations, la Confédération spécifiera qu'elle n'assume aucune responsabilité quant aux conséquences financières pouvant découler de l'exécution du projet et de l'exploitation du tunnel.
4. Le Département politique fédéral est chargé de préparer, d'entente avec le Département de l'intérieur et les cantons de Vaud et du Valais, la désignation de la délégation suisse.

Communication du dispositif aux Conseils d'Etat des cantons de Vaud et du Valais; à la municipalité de la commune de Lausanne; au syndicat pour la réalisation du tunnel routier du Grand-Saint-Bernard, Lausanne, par la chancellerie fédérale.

Extrait du procès-verbal au Département politique pour exécution et au Département de l'intérieur (inspection des travaux publics, 15 exemplaires) pour son information.

Département fédéral de l'intérieur