

Rapport

de la

minorité de la commission du conseil national

concernant

l'initiative demandant la répartition aux cantons
d'une partie du produit des douanes.

(Du 17 juin 1894.)

Monsieur le président et messieurs,

Les développements que le conseil fédéral a donnés à son message du 5 juin 1894, concernant la demande d'initiative populaire ayant pour but la répartition aux cantons d'une partie du produit des douanes, et, en général, l'importance du dit objet, engagent la minorité de votre commission à consigner, dans un rapport spécial, sa manière de voir sur la question, ainsi que les contr'observations qu'elle est dans le cas d'opposer au dit message.

Ses conclusions arrivent à vous proposer de recommander au peuple suisse, en application des articles 8 et suivants de la loi fédérale concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire, l'adoption de la demande ci-après, appuyée par 67,828 signatures valables et formulée comme suit :

« Introduire dans la constitution fédérale la disposition suivante
« comme article 30 *bis*.

« La Confédération doit payer aux cantons, chaque année, sur
« le produit total des péages, deux francs par tête d'habitant, en
« prenant pour base le chiffre de la population de résidence ordi-
« naire établi par le dernier recensement fédéral.

« Cette disposition constitutionnelle entre pour la première fois en vigueur, dès l'année 1895. »

Mais, avant d'entrer dans le fond du sujet, nous nous voyons dans la nécessité d'exprimer nos regrets de la forme donnée par le conseil fédéral à son message. Déclarer, d'entrée de cause et avant même, d'avoir exposé la question, que « l'on veut s'opposer énergiquement à des tendances, sous quelque forme qu'elles se présentent » que « l'intention des promoteurs de l'initiative est « d'ébranler, dans ses bases, la constitution fédérale actuelle », que « les lieux d'origine de cette demande d'initiative suffisent à convaincre que l'on se trouve en présence d'une campagne franchement réactionnaire, dirigée contre la nouvelle Confédération sortie du mouvement révisionniste de 1872 et 1874 », que « les initiants sont les adversaires les plus irréconciliables de cette constitution » ; que « ne se sentant pas assez forts pour affaiblir le pouvoir fédéral par une révision des dispositions fondamentales de la constitution et trop faibles pour prendre en mains la direction de la politique fédérale, ils espèrent pouvoir arrêter le développement de la Confédération et, finalement, tourner la roue en arrière, en enlevant aux autorités et à l'administration fédérales les moyens nécessaires pour accomplir les nouvelles tâches assignées à la Confédération, etc. », n'est plus, on en conviendra, de la discussion objective, telle qu'on est habitué à la rencontrer auprès de la première autorité exécutive du pays, mais constitue l'anathème lancé contre toute une fraction du peuple suisse, dans l'exercice de ses droits constitutionnels.

Or, les 67,828 signatures de la demande d'initiative agissant en vertu de dispositions légales précises et, par conséquent, dans la plénitude de leurs prérogatives constitutionnelles, ont droit au respect de l'autorité et peuvent, à juste titre, s'étonner qu'on les juge, à priori, d'après des articles de journaux ou des discours tenus dans telle assemblée n'ayant aucun caractère officiel. Ils demandent, au contraire, des conseils de la nation que leur proposition soit examinée, en dehors de tout parti pris, et avec l'intention bien arrêtée d'en peser le pour et le contre. Ils ont la certitude que les hautes chambres fédérales ne se départiront pas, dans le cas particulier, de leurs procédés ordinaires de discussion qui sont l'honneur du parlementarisme suisse.

Nous avons à rechercher, en toute première ligne, quel est le point de départ vrai de la demande d'initiative douanière et, en même temps, si elle correspond à une situation réelle, nécessitant un examen et pouvant amener une modification de nos relations politiques et administratives présentes.

Incontestablement, on doit assigner au mouvement révisionniste qui nous occupe les causes principales suivantes :

- augmentation inattendue des revenus de la Confédération, spécialement en ce qui concerne les douanes et la régale des postes ;
- augmentation correspondante des dépenses par suite du développement excessif, en nombre et en intensité, des branches de l'activité fédérale et, en particulier, du militarisme ;
- charges croissantes des cantons, non compensées, en général, par des recettes nouvelles autres que par les impôts, pour un certain nombre d'entre eux, du moins, et répartition irrégulière des subsides fédéraux dans les diverses branches afférentes ;
- intensité exagérée donnée au système de pénétration de l'administration fédérale dans la vie cantonale, par le moyen surtout des subsides en argent et, partant, rupture de l'équilibre entre les deux souverainetés fédérale et cantonale.

Il serait superflu d'insister sur le premier point, qui est suffisamment connu de tout le monde. Le produit des péages, entre autres, qui, de 15 millions en 1875, a atteint, en 1893, la somme énorme de fr. 35,198,700, a dépassé toutes les prévisions les plus optimistes et certainement sans avoir dit son dernier mot. Il est évident, dès lors, que si, en 1874, ces chiffres avaient été connus, la répartition des charges et des revenus entre les deux souverainetés fédérale et cantonale eut été établie sur de tout autres bases. On se rend, dès lors, parfaitement compte qu'après vingt années d'expériences, le besoin se fasse sentir de revoir cette répartition et de l'adapter aux faits nouveaux intervenus depuis.

Le second point nous apparaît tout aussi évident que le premier. Depuis une série d'années, nous assistons au développement, à outrance, de l'activité fédérale. Les chambres fédérales elles-mêmes sont certainement complices de cette augmentation, car c'est à qui, au sein des conseils, se signalera par des motions ou des propositions dont le conseil fédéral accepte le renvoi trop aisément et qui se traduisent infailliblement par la création de nouveaux services et l'augmentation du personnel et des dépenses.

Mais le côté le plus défectueux de cette situation et celui qui engendre le plus de mécontentement au sein du peuple a été le développement excessif du militarisme qui, depuis un certain nombre d'années surtout, ne connaît plus de bornes et absorbe des sommes évidemment bien au-dessus de nos vrais besoins.

On peut affirmer, en général, qu'étant donné l'étendue et les ressources dont dispose la Suisse, notre train de maison est établi sur un pied beaucoup trop grand et, en second lieu, qu'il n'est pas apporté, dans la dépense journalière, toute l'économie que porterait notre situation.

Si, maintenant, nous examinons ce qui se passe dans les cantons, nous voyons qu'il se produit l'inverse de ce que nous venons de constater dans les sphères fédérales. Non seulement les charges vont en augmentant, mais la plupart d'entre eux n'ont à leur disposition, pour y faire face, que le produit des impôts. Sans doute en 1874, la Confédération a pris à sa charge les dépenses militaires, mais cela a été compensé par la suppression d'autres revenus qui étaient attribués aux cantons. Sans doute aussi, à partir de 1887, le produit du monopole de l'alcool a procuré à certains cantons une recette inattendue; toutefois, le plus grand nombre d'entre eux y a retrouvé simplement l'équivalent du produit des ohmgelds supprimés, pendant que d'autres sont à l'heure qu'il est, déjà, constitués en perte et le seront toujours plus, à partir de 1895, époque à laquelle la répartition s'effectuera par tête de population, sans plus tenir compte des ohmgelds.

Aussi devons-nous constater, à cet égard, que les calculs compliqués contenus dans le message fédéral aboutissent à faire constater une seule chose: c'est que dans la répartition opérée en 1874, certains cantons ont gagné au change, pendant que d'autres ont perdu. Or, ce fait seul, à défaut d'autres considérations, suffit à démontrer la nécessité qu'il y a de réviser le système tout entier. Il est inadmissible qu'en présence de la situation florissante des finances fédérales et de la pénurie croissante des finances cantonales les cantons continuent à subir une perte dont bénéficie leur co-associé.

Mais, nous dit le message, cette situation a trouvé son correctif, dans le fait des nombreuses subventions allouées généreusement par la Confédération aux cantons. Les données relatives à cet objet se trouvent consignées dans le message, tableaux: « n° IV. *Subventions fédérales allouées pour l'enseignement professionnel et les expositions suisses*; n° V. *Subventions pour l'amélioration de l'agriculture*; n° VI. *Subventions pour les forêts, la chasse et la pêche* et n° VII. *Subventions pour les ponts et chaussées, les corrections des rivières et les endiguements* ». Il a été alloué sous ces diverses formes, depuis 1854 au 1^{er} janvier 1894, la somme respectable de fr. 64,180,583. 86 dont une partie n'est pas encore payée.

On ne saurait contester qu'en soi-même et abstraction faite du droit égal que possèdent tous les cantons de bénéficier, dans une mesure proportionnelle, des faveurs de la caisse fédérale, le système de n'accorder des subventions aux cantons qu'en proportion des sacrifices faits par ceux-ci, dans l'intérêt public, ne présente des avantages, en ce sens qu'il stimule le zèle des cantons à entreprendre des améliorations profitables à l'ensemble du pays; mais, ce mode de faire est-il, en fait, compatible avec le principe de la justice distributive? Nous ne le croyons pas et la preuve en est dans les résultats obtenus jusqu'ici. Que se produit-il, en effet? Les cantons riches pouvant mettre, sur l'un des plateaux de la balance, une somme quelconque, grande ou petite, sont assurés de voir la Confédération déposer, sur l'autre plateau, la somme correspondante. Les cantons moins fortunés sont dans une situation très-différente. Ou bien leurs ressources ne leur permettent pas de déposer leur enjeu et, alors, pas de subside fédéral, ou bien, désireux de profiter des subsides, ils sont amenés à exécuter des entreprises dont ils se passeraient, en d'autres temps, et qui apportent la gêne dans leurs finances. Il se trouvent ainsi serrés entre ces deux alternatives également périlleuses de ne rien faire et d'encourir les reproches de leurs administrés pour n'avoir pas profité des largesses de la caisse fédérale, ou de s'engager dans la voie des déficits annuels et de l'augmentation des charges publiques, éventualité aussi désagréable que la précédente.

L'inconvénient politique d'un tel système n'est pas moins grave que l'inconvénient financier, en obligeant les gouvernements cantonaux et les représentants politiques des cantons à s'ériger en quémandeurs auprès des autorités fédérales. Cette situation est d'autant plus fautive qu'il s'agit d'obtenir une participation à des revenus qui sont le patrimoine commun de la Confédération tout entière. Le conseil fédéral et les principaux chefs de service constitués en gardiens du jardin des hespérides, voient se concentrer autour d'eux, sous cent formes diverses, l'adulation de tout ceux qui ont intérêt à cueillir un fruit du trésor. Or, nous le disons hautement, ce rôle n'est pas compatible avec la dignité et l'indépendance des gouvernements cantonaux, pas plus qu'avec les mœurs et les institutions démocratiques de la Suisse. On comprend que, placé dans cette situation, le pouvoir central en arrive à perdre plus ou moins de vue ses associés plus modestes des sphères cantonales et finisse par s'attribuer entièrement la qualité de « détenteur de la puissance publique » ainsi qu'on peut le lire à la page 13 du message.

Le conseil fédéral, qui paraît rechercher en chaque chose le terme le plus énergique, nous dit, page 17, « que l'on se sert parmi les partisans de l'initiative du terme de « mendicité ». Il trouve ce

langage aussi peu justifié que peu sincère, par le motif, ajoute-t-il, que la Confédération ne force personne à accepter des subventions. « Que celui », dit-il, « qui voit une espèce de mendicité ne demande aucune subvention ! » C'est au moins franc pour ne pas employer une autre expression ; mais malheureusement cette réponse ne constitue pas une solution de la difficulté et ne saurait satisfaire des intéressés dont les droits sont égaux à ceux d'autres plus favorisés qu'eux.

A l'appui des observations qui précèdent et pour faire toucher du doigt tout ce que le système présente d'anormal, nous publions ci-contre un tableau des subventions accordées depuis 1854 à chaque canton et calculées par tête de population sur la base du dernier recensement fédéral. Nous y voyons que le canton le moins favorisé a reçu fr. 1. 23 par tête de population, alors que le plus favorisé n'a pas touché moins de fr. 154. 50 par tête. Vrai est-il que ce dernier, qui est le canton d'Uri, ne saurait être pris pour base de comparaison, par le motif que son territoire est traversé par des routes militaires rentrant dans le domaine fédéral plus encore que dans le domaine cantonal.

Il nous paraît, dès lors, résulter à l'évidence des considérations et données qui précèdent, que les subventions fédérales n'ont pas été un soulagement pour tous les cantons et que dans tous les cas il y a une inégalité dans leur répartition.

Il serait bon qu'à l'avenir on s'efforçât de tenir compte de ces différences, en attribuant, le cas échéant, aux cantons prétérités des subsides plus élevés, leur permettant de correspondre aux générosités de la caisse fédérale, sans s'imposer des sacrifices d'argent au-dessus de leurs forces.

Nous ne parlerons pas des subsides accordés aux 4 cantons d'Uri, Grisons, Tessin et Valais, pour l'entretien des routes alpêtres intercantionales et militaires, attendu que ces cantons remplissent des obligations qui, en réalité, incombent à la Confédération pour la plus forte part.

Le quatrième point n'a pas moins contribué que les trois premiers à créer la situation à laquelle se rapporte en réalité le mouvement révisionniste. Disons-le ouvertement, on trouve que la Confédération a une tendance trop marquée à intervenir, de cent façons, dans les administrations cantonales, de telle sorte que celles-ci se voient de plus en plus enserrées dans les mailles du filet fédéral. C'est un système de pénétration à outrance qui ne contribue pas peu à dépopulariser l'action fédérale, d'autant plus que ses agents affectent quelquefois des allures bien peu en rapport avec

| Cantons. | Population des cantons. | Total des sub- ventions allouées à chaque canton. | Par tête d'habitant. |
|------------------------|----------------------------|---|-------------------------|
| | | | Fr. |
| Zurich | 339,056 | 4,531,640. — | 13. — |
| Berne | 539,405 | 11,934,604. 61 | 22. 10 |
| Lucerne | 135,722 | 1,072,818. 14 | 7. 90 |
| Schwyz | 50,378 | 904,474. 45 | 17. 90 |
| Uri | 17,285 | 2,670,540. — | 154. 50 |
| Unterwalden-le-haut | 15,030 | 853,253. 31 | 56. 77 |
| Unterwalden-le-bas . | 12,520 | 364,376. 42 | 29. 10 |
| Glaris | 33,794 | 1,304,659. 41 | 38. 60 |
| Zoug | 23,123 | 504,285. 51 | 21. 80 |
| Fribourg | 119,529 | 897,612. 33 | 7. 50 |
| Soleure | 85,709 | 590,693. — | 6. 90 |
| Bâle-ville | 74,245 | 332,311. — | 4. 47 |
| Bâle-campagne | 62,154 | 105,779. 31 | 1. 70 |
| Schaffhouse | 37,876 | 236,144. 03 | 6. 23 |
| Appenzell-Rh. ext. | 54,192 | 66,799. 12 | 1. 23 |
| Appenzell-Rh. int. . . | 12,904 | 16,999. — | 1. 30 |
| St-Gall | 229,367 | 15,496,484. 26 | 67. 56 |
| Grisons | 96,235 | 5,207,007. 95 | 54. 10 |
| Argovie | 193,834 | 763,667. 95 | 3. 93 |
| Thurgovie | 105,121 | 2,044,962. 89 | 19. 45 |
| Tessin | 126,946 | 3,344,414. 30 | 26. 34 |
| Vaud | 251,297 | 3,324,323. 57 | 13. 22 |
| Valais | 101,837 | 4,977,617. 30 | 48. 87 |
| Neuchâtel | 109,037 | 1,016,110. — | 9. 30 |
| Genève | 106,738 | 1,618,806. — | 15. 16 |
| | 2,933,334 | 64,180,583. 86 | 21. 88 |

nos mœurs suisses. Le point culminant de ces tentatives a été l'essai d'intervention du pouvoir fédéral dans le domaine de l'école, et l'on a encore présent à la mémoire l'accueil qui lui fut fait par le peuple suisse. Il en résulte, comme nous l'avons déjà dit, la rupture de l'équilibre qui doit exister, en vertu même de la constitution, entre les deux souverainetés cantonale et fédérale. Ces empiètements constants et systématiques d'une souveraineté sur l'autre ne peuvent que nuire, à la longue, aux bonnes relations entre les deux pouvoirs, alors que le secret de l'existence d'une fédération d'états réside précisément et, avant tout, dans la bonne entente. Aussi beaucoup de gens voient-ils dans l'initiative

des deux francs le moyen de rendre aux cantons une partie de leurs libertés, en les affranchissant de la tutelle fédérale.

Il ne s'agit donc pas, comme on le voit, de décider simplement si les cantons ont, selon l'expression du conseil fédéral, tiré la courte bûche en 1874, mais bien de constater si, oui ou non, les bases posées à cette époque ont encore aujourd'hui leur raison d'être, et dans le cas contraire, si le moment n'est pas venu de les reviser. Telle est la portée morale et matérielle de la demande d'initiative, portée beaucoup plus élevée que celle indiquée par le conseil fédéral, qui ne voit dans le présent mouvement populaire qu'un moyen de réaction et, de la part des promoteurs, l'intention d'ébranler dans ses bases la constitution et les pouvoirs fédéraux, à défaut de pouvoir prendre en mains la direction des affaires.

Il nous paraît que le moyen d'écartier ces terreurs imaginaires consiste précisément, non à se heurter violemment à une fin de non recevoir, mais au contraire, à examiner les questions que comporte l'initiative douanière, afin de les résoudre, si possible, dans l'intérêt commun et en vue de faire disparaître les inconvénients existants.

Le message du conseil fédéral tend uniquement à démontrer que ce prélèvement est impossible, étant donné les revenus et les charges actuelles de l'administration fédérale.

Nous sommes, pour ce qui nous concerne, d'un avis diamétralement opposé et nous estimons, au contraire, que non seulement ce prélèvement est possible, mais encore qu'il sera avantageux à la Confédération, si l'on veut partir de là pour introduire l'économie dans le ménage fédéral. Cette dernière opinion est si bien répandue qu'une commission parlementaire est instituée dans le but de rechercher les moyens pratiques de rétablir l'équilibre dans les finances fédérales.

C'est ce qu'a fait ressortir également l'honorable chef du département des finances, lors de la discussion relative au palais du parlement: « J'ai acquis dit-il, la conviction, par les enquêtes que « j'ai faites, qu'il est possible soit de réduire nos dépenses, soit de « s'opposer à leur augmentation ultérieure, si le conseil fédéral et « les chambres font preuve de bonne volonté ». Vrai est-il qu'il ajoute quelques lignes plus loin, « à la condition toutefois que « l'initiative des deux francs soit repoussée ». Mais il n'en reste pas moins acquis que des économies sont possibles et qu'il s'agit seulement de les rechercher et de les appliquer.

Nous sommes persuadés qu'une commission parlementaire d'enquête instituée sur les bases de celle qui a fonctionné, les années dernières, avec profit dans le canton de Lucerne, trouverait à effec-

tuer des réductions plus ou moins importantes dans chaque département, mais plus particulièrement dans le département militaire. Quand on compare, dans les détails, les divers postes des comptes, on est frappé de l'augmentation constante depuis un certain nombre d'année, du prix de chaque objet et l'on a peine à s'en rendre raison.

Il est fort difficile, en effet, à des membres de l'assemblée fédérale, voire même à une commission du budget ou à la commission de gestion, de préciser, à l'encontre du conseil fédéral et des chefs de département, les points précis sur lesquels devraient porter les réductions. Il en est de l'administration fédérale comme d'un ménage ordinaire: si la maîtresse de maison n'est pas elle-même disposée à l'économie, le père de famille aura beau lui faire des remontrances; elle lui prouvera, chaque fois victorieusement, qu'il est impossible de faire à moins. Le fait qu'un député mis en demeure de citer des points précis d'économie, se trouve dans l'impossibilité de répondre, ne prouve nullement que cette possibilité d'économie n'existe pas.

Il n'entre dans l'idée de personne d'entraver par des réductions exagérées la bonne marche des pouvoirs fédéraux, mais ce que tout le monde demande, c'est qu'on y réintroduise l'économie qui y régnait autrefois. Tout le monde a l'impression qu'avec un peu de bonne volonté, l'administration fédérale serait en mesure de réaliser les économies nécessaires pour faire face à l'initiative des deux francs. Le conseil fédéral aura beau aligner des chiffres dans ses messages et conclure à l'impossibilité matérielle de faire droit à la demande, il ne convaincra personne, pas même les adversaires de l'initiative. La confiance ne renaîtra que le jour où on le verra s'appliquer à enrayer le char, en résistant au parlement toujours disposé à voter de nouvelles dépenses, quitte à récriminer ensuite, lorsque les comptes bouclent en déficit. Il y a dans l'administration militaire, seule, de quoi faire une ample moisson d'économie, sans rien retrancher du nécessaire. Que l'honorable chef du département des finances, dont l'habileté et l'énergie sont hautement appréciées, prenne la réforme en mains et l'opinion publique le soutiendra énergiquement dans cette entreprise patriotique.

D'autre part, la série des grosses dépenses peut être considérée comme touchant à sa fin. L'armement de l'armée fédérale est achevé, les fortifications sont construites ou sur le point de l'être, les gros travaux d'endiguement sont exécutés ou décidés et cesseront dans quelques années de grever le budget d'une façon extraordinaire. Les principales villes de la Suisse sont pourvues d'hôtels des postes; ce qui reste à faire est peu de chose; qu'on se hâte de l'exécuter, pour mettre au moins dans cette matière, tout le

monde sur le même pied. Sans doute, il reste encore la construction du palais du parlement, mais cette dépense est à répartir sur plusieurs exercices et ne grèvera le budget que pendant une période relativement courte.

Sans doute, comme chacun le sait, les déficits des trois derniers exercices, ajoutés à ceux prévus pour les trois exercices prochains, donnent un total de 32,830,000 francs. Mais ce déficit provient exclusivement des *dépenses militaires extraordinaires*, qui se décomposent comme suit: Fusils de petit calibre: 15,750,000 francs; amortissement de l'inventaire des machines pour la fabrique d'armes: 550,000 francs; réserve des munitions pour les fusils du petit calibre: 5,250,000 francs; augmentation de la réserve de munitions pour l'élite et la landwehr: 3,000,000 francs; introduction de la poudre à faible fumée pour l'artillerie: 2,090,000 francs; augmentation de la réserve de munition pour l'artillerie: 1,500,000 francs; nouvelles voitures pour l'infanterie: 400,000 francs; capotes du landsturm: 2,400,000 francs; pantalons de réserve: 1,160,000 francs; Total 32 millions dont la dépense ne se reproduira pas.

Le conseil fédéral, constatons-le avec satisfaction, croit donc pouvoir promettre à bref délai le retour à un chiffre normal des dépenses militaires. Depuis une année il étudie consciencieusement les moyens, de réaliser l'équilibre financier et c'est précisément à la réduction du budget militaire, dans la mesure où elle est compatible avec les nécessités de la défense nationale qu'il voue la plus grande sollicitude.

Bien plus, n'avons-nous pas entendu l'honorable chef du département de l'intérieur, à l'occasion de la discussion du rapport de gestion, déclarer au sein de votre conseil, qu'au cas où l'initiative douanière serait repoussée par le peuple, il reprendrait la question de subventions à accorder aux cantons, en faveur de l'enseignement populaire? Quelle sera l'importance de ces subventions? Nous n'en savons rien, mais ce qui est certain, c'est que cette nouvelle largesse de la Confédération absorbera certainement une somme de plusieurs millions annuellement. Où prendra-t-on cet argent, d'après les théories contenues dans le message? Et si ces sommes sont à disposition pour le subventionnement et la pénétration de l'école primaire, ne pourraient-elles pas, tout aussi bien être mises à la disposition des cantons, sous la forme réclamée par l'initiative? Sans doute, matériellement parlant, mais l'honorable chef du département de l'intérieur n'entend pas donner gratuitement. Fidèle au système adopté en matière de subventions, il veut que le prestige, l'influence et la toute puissance de la Confédération en soient accrues d'autant. On sait que l'argent est le nerf de la guerre. On veut, en le semant généreusement qu'il rapporte une ample moisson d'avantages politiques.

En résumé, un budget de près de 90 millions, établi avec autant d'élasticité que le nôtre, peut endurer une réduction de $6\frac{1}{2}\%$ sans que les services en soient entravés, et cette réduction suffirait à parfaire la somme réclamée.

Le conseil fédéral étaye son argumentation principalement sur le fait d'un prétendu compromis, intervenu à l'occasion de la révision constitutionnelle de 1874, en vertu duquel il aurait été établi, entre la Confédération et les cantons, une équitable répartition des revenus et des charges. Il nous sera permis de faire remarquer, en première ligne, qu'il ne saurait, en réalité, être question ici de compromis, par la raison bien simple que $7\frac{1}{2}$ états ayant, comme tels, repoussé la révision constitutionnelle de 1874, ces cantons n'ont évidemment pas eu voix au chapitre et se sont vu imposer des conditions arrêtées, sans doute, entre les diverses fractions de la majorité. Nous n'avons donc, pour ce qui nous concerne, nullement à tenir compte de ce fait, qui s'est passé entièrement en dehors des éléments que nous avons l'honneur de représenter dans cette assemblée.

Mais ce prétendu compromis serait-il intervenu par suite d'une entente entière et complète entre tous les cantons, d'une part, et le pouvoir fédéral, d'autre part, qu'il ne vaudrait que pour aussi longtemps qu'il n'aurait pas été révisé. Les pouvoirs politiques ne sauraient aliéner leur liberté pour l'avenir. Toutes les lois et dispositions constitutionnelles peuvent être révisées, en tout temps, par celui qui les a décrétées. Elles n'ont d'autre stabilité que celle que leur attribue la volonté du souverain. Nous repoussons dès lors, en principe, toute obligation quelconque que l'on cherche à faire découler du prétendu compromis de 1874.

Ce point de départ incorrect amène le conseil fédéral à admettre comme un principe immuable, l'attribution faite, en 1874, de certains revenus à la Confédération. Rien ne saurait être plus faux que cette manière d'envisager la question, ni plus destructif pour l'idée fédérative. On ne doit pas perdre de vue que le droit primitif émane des cantons, qui ont, selon l'expression de Dubs (droit public suisse, 2^me volume, page 44), transmis une partie de leur droit souverain à la Confédération, pour l'administration. Dès lors, toute la matière des revenus concédés à la Confédération et dont seule, elle a le droit de disposer, pour aussi longtemps que la loi organique constitutionnelle n'en aura pas décidé autrement, n'en constitue pas moins, en principe, un patrimoine commun dont l'attribution peut être changée en tout temps par la volonté du souverain qui l'a établie: ce qu'une révision constitutionnelle a pu faire, une autre, peut le défaire et le moment nous paraît précisément venu, non de désorganiser, mais de corriger, après vingt

années d'expériences, ce que la situation actuelle offre de défectueux.

La situation qui est faite aujourd'hui à la Confédération suisse a eu son pendant de 1850 à 1874, et à cette époque là déjà, une voix autorisée signalait comme un remède le partage du produit des douanes entre la Confédération et les cantons. Nous laissons à cet égard la parole à l'auteur. « Les péages à la frontière, dit Dubs « (2^me volume, pages 318, 319 et 320), forment la vraie conclu- « sion des institutions économiques d'un pays: ils sont donc, à « notre avis, l'impôt le plus convenable, quand ils restent dans des « bornes modérées. A cet égard, la Suisse a eu la meilleure vo- « lonté; en 1850, les péages ne rapportèrent que quatre millions, « au moyen desquels on satisfît largement aux besoins existants, et « même on capitalisa quelque chose. En 1860, les recettes des péages « montaient déjà à huit millions environ; mais les besoins s'étaient « accrus dans la même proportion, en sorte que l'excédant fut in- « signifiant. En 1871 (nous laissons de côté l'année exceptionnelle « de la guerre de 1870), les péages rapportèrent près de onze mil- « lions, mais déjà ils ne suffisaient plus pour subvenir aux besoins « réguliers, et, quoique dans les dernières années, ils se soient « élevés à plus de dix-sept millions, nous avons un déficit presque « permanent; celui-ci augmente chaque année, et en 1877, par « exemple, d'après les comptes de la Confédération, il s'est élevé à « fr. 1,836,630. 65.

« Cette source si féconde de revenus ne nous a donc pas pro- « tégés contre la disette; à proprement parler, c'est elle qui a pré- « cisément provoqué la gêne permanente. Ses conséquences politiques « ont été pires encore, à notre avis. Nous ne pouvons mieux les « peindre que par une image. Si l'on met en terre un jeune arbre, « et que chaque année on fume bien la terre tout autour, il pousse « en hauteur et devient magnifique, ensorte que tout le monde se « réjouit de sa beauté. Mais les autres arbres du jardin, auxquels « on a enlevé le fumier que l'on a donné à leur frère seul, végè- « tent, et le maître du verger se demande s'il doit les laisser vivre « plus longtemps? Il en a été de même pour notre Confédération « de 1848; elle a grandi trop rapidement sur le sol bien nourri de ses « péages. On n'a plus vu que la Confédération, la pompe et l'éclat « de son développement; mais aussi tout le monde a réclamé d'elle « secours et délivrance, et la Confédération a cru devoir répondre « à cette confiance en entreprenant de guérir dans notre chère Suisse « tous les maux réels et prétendus, et s'est persuadée qu'elle y était « appelée en qualité de puissance supérieure. Mais, pendant ce temps, « les cantons rentraient dans l'ombre et perdaient même le senti- « ment qu'ils avaient eu autrefois de leur valeur. Depuis que l'a-

« bondance des ressources fait défaut à la Confédération, les choses
« commencent à prendre un aspect un peu différent, et un fort cou-
« rant nous pousse évidemment vers un arrangement.

« Cette situation nous enseigne à ne plus séparer à l'avenir le
« bien-être économique de la Confédération de celui des cantons,
« mais à les faire marcher la main dans la main. Si, en 1848, on
« avait posé le principe qu'au delà d'une certaine somme nécessaire
« à la Confédération pour vivre, la moitié au moins des recettes
« des péages resterait aux cantons, les deux parties se seraient dé-
« veloppées d'une manière naturelle, et nous ne serions pas aujour-
« d'hui dans l'embarras. Si par la suite, on en vient à quelque
« combinaison de ce genre, que l'on se souvienne des expériences
« faites. A cet égard non plus la Confédération ne doit pas être
« pour les cantons un état étranger ; elle n'est que leur commu-
« nauté, et lorsque par l'association on acquiert quelque chose, le
« mieux c'est de partager en commun ce que l'on a gagné. L'es-
« sentieli, à nos yeux, n'est pas le gain à faire, mais la bonne har-
« monie qui fait marcher les cantons et la Confédération la main
« dans la main. *Une Confédération riche et des cantons pauvres*
« *forment un mélange tout aussi mauvais qu'une Confédération*
« *pauvre et des cantons riches. Les pauvres sont toujours peu es-*
« *timés des riches, disait déjà Sirach (Ch. 13). L'estime réciproque*
« *ne peut pas être mieux garantie que par le maintien d'un certain*
« *équilibre économique.* »

Le gros argument des adversaires de l'initiative consiste à dire que la Confédération sera affaiblie par cette décision. Nous nous demandons pourquoi elle serait plutôt affaiblie par la remise aux cantons de six millions à prélever sur le produit des douanes que par la remise qui s'opère actuellement d'une somme, à peu près équivalente, prélevée sur le produit du monopole des alcools ? Les deux choses sont identiques et le point de départ de l'idée est le même. Dans l'état actuel de notre organisation fédérale le fait se reproduira infailliblement chaque fois que les revenus attribués à l'une des deux souverainetés dépasseront ses besoins. En 1848 et en 1874, on avait plutôt l'idée que les revenus de la Confédération seraient insuffisants pour faire face aux besoins, attendu qu'on réservait aux cantons le droit exclusif de prélever des impôts directs. On institua, dans cet ordre d'idée, les contingents d'argent des cantons, lesquels n'ont jamais été réclamés depuis 1854, si nous ne faisons erreur, et ne le seront probablement qu'en cas de crise extraordinaire.

L'idée qui est au fond de l'initiative des deux francs est donc juste ; elle ne renferme absolument rien, ni de réactionnaire, ni de révolutionnaire. Elle a été posée pour la première fois au sein du

conseil national par la motion *Æby* et repoussée à trois reprises différentes. Aujourd'hui le peuple la reprend pour son compte. Quel en sera le sort à la votation populaire? Nul ne saurait le dire d'une façon certaine. Mais ce que l'on peut affirmer, c'est que si elle échoue une première fois, elle reviendra plus tard sous une autre forme. Bien plus, on peut affirmer que la même demande se produira, dans toutes les époques, chaque fois que la pléthore du trésor fédéral engendrera la prodigalité et le relâchement dans l'administration centrale.

A ces divers points de vue, nous aurions désiré trouver dans le message du conseil fédéral, ne fut-ce qu'un seul mot de bienveillance, permettant d'espérer que cette autorité, la crise présente passée, soumettrait cette importante question à un sérieux examen. Mais, non, du commencement à la fin, le message accentue l'antagonisme entre la Confédération et les cantons que l'on ne se fait pas faute d'accuser de noire ingratitude, parce qu'ayant reçu des subsides fédéraux, ils se permettent encore d'user de leurs droits constitutionnels par le canal des défenseurs du fédéralisme.

En résumé, nous estimons :

- 1° qu'une répartition du revenu des douanes fédérales entre la Confédération et les cantons se légitime à tous égards et que cette répartition sera tout à l'avantage de la nation suisse au point de vue moral, matériel et politique ;
- 2° que la Confédération, dont les revenus vont en augmentant chaque année, peut parfaitement, en modérant ses allures et en régularisant ses dépenses, spécialement ses dépenses militaires, prélever les sommes nécessaires à opérer cette répartition, sans rien retrancher de son nécessaire, ni en matière administrative, ni en matière militaire.
- 3° enfin que la mesure proposée par l'initiative douanière constitue un moyen parfaitement constitutionnel et normal et que les chambres fédérales et le peuple suisse peuvent accepter avec avantage, sans faire acte d'anarchie financière, ni porter atteinte au crédit de la Suisse.

En conséquence, la minorité de votre commission a l'honneur de vous proposer de recommander au peuple suisse l'adoption de la demande de l'initiative douanière, contrairement aux conclusions de la majorité de la commission.

Berne, le 17 juin 1894.

Alph. Théraulaz.
J. Erni.

**Rapport de la minorité de la commission du conseil national concernant l'initiative
demandant la répartition aux cantons d'une partie du produit des douanes. (Du 17 juin
1894.)**

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1894 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 2 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 25 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | --- |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 20.06.1894 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 1117-1130 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 071 600 |

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.