

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

66^e année

21 janvier 1914

Volume I^{er}

On s'abonne au prix de Fr. 10.— par an (franco dans toute la Suisse), auprès de l'imprimerie K.-J. Wyss, à Berne, et dans tous les bureaux de poste. — Les insertions (15 centimes la ligne ou son espace) doivent être adressées directement à l'expédition : Imprimerie K.-J. Wyss, à Berne.

502

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

l'émission d'un emprunt fédéral de 60 millions de francs
pour les chemins de fer fédéraux.

Du 13 janvier 1914.

Monsieur le président et messieurs,

Pour achever divers travaux en cours d'exécution et acheter du matériel roulant, l'administration des chemins de fer fédéraux dut recourir, en 1908, à un emprunt temporaire et émettre à cet effet des bons de caisse 4 %, à trois ans d'échéance, pour une somme totale de 34 millions de francs. Ces bons de caisse, renouvelés pour trois ans en 1911, seront échus le 15 mars prochain. En conséquence, on s'est demandé s'il convenait de les renouveler encore une fois ou s'il ne serait pas plus correct et plus avantageux de consolider cette dette flottante.

Les bons en question sont en majeure partie dans les portefeuilles d'établissements financiers qui en accepteraient sans doute le renouvellement. Il ne faut pas oublier, toutefois, que plus on approche de l'échéance, plus les titres de ce genre sont considérés comme du papier d'escompte, et que

l'argent réalisé trouve aisément un autre emploi. Il suit de là qu'un renouvellement à des conditions acceptables deviendrait difficile, surtout dans le moment actuel où de nombreuses émissions de bons du trésor sont projetées dans divers pays, à un taux que nous ne pourrions accorder.

Les chemins de fer fédéraux ont encore en perspective pour l'année courante d'autres dépenses extraordinaires considérables. Le budget des constructions ne s'élève pas à moins de 51,869,080 francs, et la dépense effective s'écartera fort peu de ce chiffre, dont plus de 20 millions ne pourront être couverts par les fonds disponibles, y compris même tous les capitaux réalisables. En 1914, la somme dont auront besoin les chemins de fer fédéraux est estimée par la direction générale à 54.850.000 francs ou, en nombre rond, à 55 millions de francs.

Une administration aussi importante que celle des chemins de fer fédéraux ne pourra jamais faire face à ses engagements sans contracter une dette flottante; mais il convient, dans l'intérêt d'une bonne et saine administration financière, que cette dette soit réduite au minimum possible. En renouvelant les bons de caisse actuels et en émettant de nouveaux bons pour une vingtaine de millions de francs, les chemins de fer fédéraux se trouveraient de nouveau dans trois ans en présence d'une très forte dette exigible, dont le paiement, coïncidant alors avec de nouvelles tâches à accomplir, ne pourrait peut-être s'effectuer sans difficulté. Si nous remplaçons donc les bons de caisse par des obligations à longue échéance, nous nous épargnons des surprises désagréables et nous assurons en même temps l'amortissement régulier de cette dette. Au surplus, étant donné le fait que presque tous les Etats ont grand besoin d'argent à l'heure qu'il est, un nouveau et prochain relèvement du taux des emprunts à longue échéance n'est pas impossible.

En conséquence, d'accord avec la direction générale des chemins de fer fédéraux, nous concluons en vous proposant d'émettre, pour les chemins de fer fédéraux, un emprunt ferme de 60 millions de francs à affecter au remboursement des bons de caisse émis en 1908 et renouvelés en 1911, ainsi qu'au paiement d'une partie des dépenses de construction prévues pour l'année courante. Nous avons arrondi à ce chiffre le montant de l'emprunt, parce que celui-ci ne pourra être émis au pair et pour augmenter un peu les disponibilités des chemins de fer fédéraux.

L'arrêté fédéral du 22 décembre 1911 (*Rec. off.* XXVIII, 1) autorise le Conseil fédéral, pour les années 1912 à 1916 et sous certaines conditions, à émettre des emprunts destinés à faire face à des dépenses décrétées par des lois ou des arrêtés fédéraux, lorsque le paiement de ces dépenses par voie d'emprunt est prescrit par une loi ou un arrêté fédéral.

Or, en vertu de cet arrêté fédéral du 22 décembre 1911 et en observant les conditions qui y sont fixées (coopération de l'administration des chemins de fer fédéraux et de la Banque nationale), le Conseil fédéral aurait-il la compétence d'émettre de son propre chef l'emprunt projeté?

Le rapporteur qui a ouvert au Conseil des Etats la discussion sur ce projet d'arrêté a émis entre autres l'opinion suivante:

L'arrêté proposé ne constituait pas seulement une règle générale et abstraite, mais, étant donnés les besoins futurs des chemins de fer fédéraux, cet arrêté était d'actualité et ne devait pas manquer de trouver son application pratique. On admettait, il est vrai, que les dépenses de construction des chemins de fer fédéraux pourraient être couvertes, de 1911 à 1913, par les ressources disponibles et en partie par les recettes de la caisse de pensions et de secours, à laquelle les chemins de fer fédéraux pouvaient verser leurs allocations sous la forme d'obligations des chemins de fer fédéraux. Mais, à l'expiration de l'année 1913 au plus tard, les chemins de fer fédéraux ne pourraient plus se dispenser d'émettre de nouvelles obligations. Une dépense de 20 à 25 millions de francs est prévue annuellement pour constructions nouvelles. Ajoutons ici, entre parenthèses, que les bons de caisse émis en 1908 pour une somme totale de 34 millions de francs devraient être compris dans ces dépenses extraordinaires à prévoir, car ils ne pourraient être remboursés en 1914. Comme bons de caisse, ils ne seraient point soumis à l'amortissement de 60 ans prescrit pour la dette des chemins de fer fédéraux et il ne conviendrait donc pas de conserver indéfiniment cette dette flottante. En raison de l'emploi auquel ont été affectés les fonds produits par cette émission de bons de caisse, ceux-ci constituent une partie intégrante de la dette générale des chemins de fer fédéraux; il suit de là qu'on ne se conformerait pas à la loi si l'on ne consolidait et ne soumettait par là même à l'amortissement légal ces bons de caisse, comme toutes les autres dettes des chemins de fer fédéraux.

Nous fondant sur ces considérations, qui démontraient d'avance et avec raison la nécessité de l'emprunt que nous proposons aujourd'hui, nous estimions tout d'abord pouvoir résoudre affirmativement la question posée plus haut. Mais en examinant celle-ci de plus près, notre opinion s'est modifiée.

Le rapporteur allemand de la commission du Conseil national s'est exprimé comme suit au sujet de la portée de l'autorisation à donner au Conseil fédéral par l'arrêté qui était alors en discussion :

« La première question qui se pose dans l'espèce est celle-ci : La délégation de pleins pouvoirs au Conseil fédéral est-elle admissible au point de vue constitutionnel ? A cet égard, c'est l'art. 85, chiffre 10, de la constitution fédérale, qui fait règle ; il est ainsi conçu : « Les affaires de la compétence des deux conseils sont notamment les suivantes : ... 10. L'établissement du budget annuel, l'approbation des comptes de l'Etat et les arrêtés autorisant des emprunts. » La compétence de statuer sur l'émission d'emprunts est ainsi formellement conférée à l'Assemblée fédérale et il va de soi que cette compétence n'est pas transmissible. L'Assemblée fédérale n'aurait pas le droit de transférer à un autre organe quelconque de la Confédération une compétence constitutionnelle si nettement définie. Or, le projet d'arrêté, tel qu'il a été libellé par le Conseil des Etats, ne transfère nullement cette compétence. Les pleins pouvoirs ont en apparence une portée générale, mais en réalité, c'est l'Assemblée fédérale qui statuera sur toute émission d'emprunt, puisque l'article 1^{er} du projet d'arrêté adopté par le Conseil des Etats dit expressément que ces pleins pouvoirs ne s'appliquent qu'aux emprunts à contracter en vertu d'une loi ou d'un arrêté fédéral. Or, comme les lois et les arrêtés fédéraux émanent de l'Assemblée fédérale, il en résulte que c'est effectivement cette dernière qui statuera toujours sur les emprunts, conformément à la constitution. C'est elle aussi qui fixera dans chaque cas le chiffre et la destination de l'emprunt ; c'est elle enfin qui décidera que les dépenses prévues par la loi ou l'arrêté fédéral seront couvertes par la voie de l'emprunt. Toutes ces décisions seront prises par l'Assemblée fédérale et non point par le Conseil fédéral en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués. Ce dernier n'aura à fixer de son propre chef que les modalités et les détails d'exécution. En conséquence, le projet d'arrêté, tel qu'il a été rédigé par le Conseil des Etats, sauvegarde d'une manière

absolue les compétences constitutionnelles de l'Assemblée fédérale et ne soulève aucun doute sous ce rapport.»

De l'exposé qui précède et surtout du texte de l'art. 1^{er} de l'arrêté fédéral précité, il ressort avec évidence que le Conseil fédéral ne peut user que dans les cas suivants des pleins pouvoirs qui lui sont délégués par l'Assemblée fédérale pour émettre des emprunts pendant les années 1912 à 1916: 1^o lorsque la dépense à couvrir est décrétée par une loi ou un arrêté fédéral; 2^o lorsque le paiement de la dépense au moyen d'un emprunt est prescrit par la loi ou l'arrêté fédéral.

Ni l'une ni l'autre de ces deux hypothèses ne s'applique aux bons de caisse émis en 1908. L'autorisation de contracter cette dette flottante n'a été conférée ni par une loi ni par un arrêté fédéral. On peut dire tout au plus que cette opération a été ratifiée implicitement par l'approbation des rapports de gestion et des comptes annuels des chemins de fer fédéraux. L'Assemblée fédérale n'a donné aucune instruction pour consolider cette dette flottante. Il va de soi que l'indication contenue dans l'exposé du rapporteur du Conseil des États ne peut être assimilée à une loi ou à un arrêté fédéral.

Quant aux dépenses de construction prévues pour 1914, l'Assemblée fédérale les a approuvées en adoptant le budget des chemins de fer fédéraux. Elles ne reposent donc pas, il est vrai, sur un arrêté fédéral spécial, mais elles sont comprises dans un budget adopté par l'Assemblée fédérale. En revanche, rien n'a été statué au sujet du mode de paiement de ces dépenses, bien que, dans la discussion du budget, personne ne se soit bercé de l'espoir qu'elles pourraient être couvertes par les recettes courantes des chemins de fer fédéraux. On pensait bien qu'il faudrait recourir à un emprunt, mais on n'a pas songé à solliciter l'autorisation de contracter cet emprunt, car on avait probablement l'idée que l'arrêté fédéral du 22 décembre 1911 donnait pleins pouvoirs au Conseil fédéral pour procurer les fonds nécessaires. Il y a eu là une omission et nous veillerons à l'avenir, en présentant aux Chambres le budget de construction des chemins de fer fédéraux, à ce que l'on décide en même temps comment il sera pourvu aux dépenses présumées, lorsqu'il est à prévoir, comme dans le cas actuel, que les recettes ordinaires ne suffiront pas. En vous présentant un rapport et des propositions au sujet du renouvellement de l'autorisation de contracter des emprunts, nous examinerons en outre la question de savoir s'il ne conviendrait pas de donner au Conseil fédéral des pouvoirs un peu plus étendus.

Nous fondant sur l'exposé qui précède, nous vous prions de vouloir bien adopter le projet d'arrêté ci-après et nous autoriser ainsi à réaliser, pour les chemins de fer fédéraux, un emprunt ferme 4 % de 60 millions de francs à affecter au remboursement des bons de caisse émis en 1908 et renouvelés en 1911, ainsi qu'au paiement d'une partie des dépenses de construction prévues pour 1914 au budget des chemins de fer fédéraux. Nous vous demandons en outre de nous laisser, comme de coutume, le soin de fixer les modalités de l'emprunt et l'époque de son émission.

Le remboursement des bons de caisse devant s'effectuer le 15 mars 1914, il importe que la question soit résolue le plus tôt possible, et nous vous prions en conséquence de vouloir bien déjà la porter à l'ordre du jour de votre prochaine session extraordinaire d'hiver.

Quant aux conditions spéciales de l'emprunt et aux négociations relatives à sa réalisation, nous nous sommes déjà entendus à cet égard avec la direction générale des chemins de fer fédéraux et la direction générale de la Banque nationale suisse, conformément à l'art. 2 de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1911.

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

Berne, le 13 janvier 1914.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

HOFFMANN.

Le chancelier de la Confédération,

SCHATZMANN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

portant

émission d'un emprunt fédéral de 60 millions de francs
pour les chemins de fer fédéraux.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

DE LA

CONFÉDÉRATION SUISSE

Vu le message du Conseil fédéral du 13 janvier 1914,

arrête:

Article premier. Le Conseil fédéral est autorisé à contracter, pour les chemins de fer fédéraux, un emprunt 4 % de 60 millions de francs, qui sera affecté au remboursement des bons de caisse émis par l'administration des chemins de fer fédéraux en 1908 et renouvelés en 1911 pour une somme totale de 34 millions de francs, ainsi qu'au paiement d'une partie des dépenses de construction prévues pour 1914 au budget des chemins de fer fédéraux.

Le Conseil fédéral fixera les conditions spéciales et la date d'émission de l'emprunt.

Art. 2. Le présent arrêté, qui n'est pas d'une portée générale, entre immédiatement en vigueur.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'émission d'un emprunt fédéral de 60 millions de francs pour les chemins de fer fédéraux. Du 13 janvier 1914.

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1914
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	502
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.01.1914
Date	
Data	
Seite	133-139
Page	
Pagina	
Ref. No	10 080 170

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.