

## Rapport

de la

Commission du Conseil des Etats concernant la conclusion d'une convention entre le Conseil fédéral, agissant au nom de la Confédération suisse, et le Conseil municipal de la ville de Berne, pour fixer définitivement les prestations de cette dernière pour le siège fédéral.

(Du 30 juin 1875.)

---

Monsieur le Président et Messieurs,

Le 22 juin dernier, le haut Conseil fédéral a conclu avec le Conseil municipal de la ville de Berne, sous réserve de ratification, une convention pour régler définitivement le différend existant au sujet de la partie de l'arrêté fédéral du 27 novembre 1848 concernant les prestations de la ville de Berne pour le siège fédéral.

Ce différend a pris naissance dans les circonstances suivantes: Le Palais fédéral actuel a été construit par la ville de Berne, d'après les prescriptions des autorités fédérales et en exécution de l'arrêté fédéral précité. Or, le Palais fédéral ne suffit plus aux exigences de l'administration fédérale centrale; il est absolument nécessaire de mettre à la disposition de cette administration de nouveaux locaux, et c'est ainsi que s'est élevée la question de savoir jusqu'à quel point ces nouvelles prestations pouvaient être imposées à la ville de Berne en sa qualité de chef-lieu fédéral, à teneur de l'arrêté du 27 novembre 1848.

Cette question de droit n'est point facile à résoudre, car la base du contrat de 1848 a essentiellement changé par suite de

l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale, de la plus grande centralisation qui en a été la conséquence et de la création de nouvelles branches d'administration, de telle sorte que les limites fixées dans ledit contrat aux droits et obligations respectives des parties paraissent maintenant incertaines et donnent lieu à discussion.

Il n'en est pas moins vrai que pour résoudre la question on doit se diriger avant tout d'après le contrat de 1848.

Ce contrat dispose ce qui suit : (Voir Rec. off., vol. I, p. 47.)

1. « La localité dans laquelle l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral tiennent leurs séances, mettra gratuitement à la disposition de la Confédération et entretiendra les bâtiments nécessaires pour l'Assemblée fédérale, pour le Conseil fédéral et ses départements, pour les bureaux des branches d'administration centralisées au chef-lieu fédéral, pour les archives fédérales, pour l'Hôtel des Monnaies, ainsi qu'une habitation pour le Chancelier et son substitut. Elle doit se charger aussi de l'organisation intérieure et de l'ameublement des salles destinées aux séances des Conseils.

2. « La localité dans laquelle le Tribunal fédéral tient ses séances mettra gratuitement à la disposition de la Confédération les bâtiments nécessaires pour la réunion du Tribunal fédéral et des Commissions, pour la chancellerie et les archives; elle les organisera convenablement et les entretiendra.

3. « Les dispositions rendues nécessaires par les art. 1 et 2 seront soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Une loi spéciale déterminera les garanties politiques et de police que la Confédération est en droit d'exiger de celui des Cantons sur le territoire duquel se trouvera le siège fédéral.

« Lors de la prochaine session de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral aura à lui présenter un projet de loi sur cette question.

4. « La désignation du chef-lieu fédéral et du lieu de réunion du Tribunal fédéral se fera au scrutin public par les deux Conseils séparés; la majorité absolue décidera.

5. « Les autorités compétentes des Cantons ou villes où sera établi le siège des autorités fédérales auront à déclarer au Conseil fédéral, dans le délai d'un mois, si elles veulent prendre à leur charge les obligations que leur impose la loi. »

Lorsque, par un arrêté du 28 novembre 1848, la ville de Berne eut été désignée pour être le siège de l'autorité fédérale, le Conseil fédéral eut soin de présenter un programme des locaux dont les autorités fédérales avaient besoin et qui devaient être fournis et entretenus par la ville fédérale à teneur de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 25 novembre 1848.

(Voir l'arrêté du 14 février 1849).

Dans les observations générales qui furent adressées aux autorités de la ville de Berne en même temps que le programme en question, le Conseil fédéral fit non seulement toutes réserves à l'égard de l'établissement de la Monnaie fédérale et des prestations qui pourraient résulter pour la ville de Berne si celle-ci devenait également le siège du Tribunal fédéral, mais il ajoutait: « qu'on « n'avait pas eu égard à l'extension considérable que pourraient « prendre les administrations actuelles, tant en ce qui concerne le « Département militaire que celui des Péages et celui des Postes. » (Feuille féd. 1849, I. 320).

Si, à cette occasion, les obligations éventuelles de la commune municipale de Berne n'ont pas été désignées *expressément*, les termes mêmes dont s'est servi le Conseil fédéral, ainsi que l'arrêté du 27 novembre 1848, ne permettent pas de douter de la manière de voir du Conseil fédéral; cette manière de voir paraît avoir été partagée par les autorités de la ville de Berne elles-mêmes, car elles n'ont point exprimé d'autre opinion, et rien ne montre qu'il ait été fait des réserves par elles à cet égard.

Au contraire, lorsque la ville de Berne eut accepté, le 18 décembre 1848, les obligations qui lui étaient imposées pour devenir ville fédérale, elle se mit de suite à l'œuvre, de telle sorte que le Palais fédéral put être remis à la Confédération à la date des 11—13 mai 1857. Le procès-verbal du Conseil fédéral à cette date déclare: « Que cet édifice répond à toutes les exigences et aux prescriptions contenues dans le programme du 14 février 1849 pour la construction du Palais fédéral et que la commune de Berne a rempli à satisfaction ses obligations à cet égard. »

En outre, le 18 janvier 1859, le Conseil fédéral, en exécution d'un arrêté pris par l'Assemblée fédérale unanime, exprima au nom de celle-ci à la commune de Berne « sa reconnaissance la plus entière et bien méritée pour la manière distinguée en laquelle la ville fédérale avait rempli les obligations qu'elle avait contractées le 18 décembre 1848 au sujet de la construction d'un palais fédéral. »

On doit reconnaître encore aujourd'hui que cette reconnaissance était bien méritée à l'égard de la ville de Berne, qui jusqu'en 1859 avait dépensé pour le siège fédéral fr. 2,145,471. 24.

Il ne rentre pas dans nos intentions de rendre compte ici de tous les rapports de droit auxquels le contrat de 1848 a donné lieu entre la Confédération et la ville de Berne. Nous nous bornons à dire que depuis plusieurs années les locaux du Palais fédéral ne suffisent plus, en raison de l'extension qu'ont prise certaines administrations et de l'introduction de nouvelles administrations, comme celle des télégraphes, par exemple. Il a donc été nécessaire de se procurer de nouveaux locaux; la Confédération et la ville de Berne s'en sont partagé les frais, et les dispositions strictes de la convention des 27 novembre et 18 décembre 1848 ont fait place à un arrangement plus ou moins bien défini. Il en a été de même pour l'entretien du Palais fédéral, auquel plusieurs améliorations ont été introduites (on y a amené l'eau, par exemple) sans le concours de la ville de Berne.

Le nouvel état de choses créé par la nouvelle Constitution fédérale exige pour l'administration fédérale centrale, d'après les données du Département de l'Intérieur, outre les locaux employés jusqu'à présent et contenant environ 37,021 pieds carrés, de nouveaux espaces pour créer 76 nouveaux bureaux et 11 magasins, ce qui nécessite 38,221 pieds carrés. Ce chiffre ne comprend pas le logement du vice-Chancelier, qui ne peut être laissé plus longtemps dans l'état provisoire actuel, non plus que 7 chambres pour les huissiers.

Afin de se procurer les nouveaux locaux devenus nécessaires, le Conseil fédéral est entré en négociations avec les autorités de la ville de Berne; le Gouvernement bernois a pris part à ces négociations, en déclarant toutefois expressément ne pas engager le Canton. La ville de Berne estimait avoir rempli ses obligations à l'égard des autorités fédérales et se fondait pour cela sur le programme du Conseil fédéral du 14 février 1849 et sur les déclarations de ce corps des 13 mai 1857 et 15 janvier 1859; elle faisait en outre ressortir qu'à l'époque où le contrat avait été conclu, et sous l'empire de la Constitution de 1848, il était impossible de prévoir quels seraient les besoins et les exigences de l'administration fédérale sous l'empire de la nouvelle Constitution.

Le Conseil fédéral, au contraire, croyait devoir maintenir les obligations de la ville fédérale de procurer tous les locaux nécessaires à l'administration centrale.

Les négociations n'ont abouti pendant longtemps à aucun résultat, et comme des opinions de plus en plus divergentes se faisaient jour dans les conférences, il était à prévoir que la question devrait être soumise aux tribunaux.

Une dernière proposition de la ville de Berne, de mettre à la disposition de la Confédération le bâtiment de la « Vereinsbank » (maison Eggimann), estimé à fr. 500,000, à condition d'être entièrement dégagée de toutes autres obligations relativement au siège fédéral, a servi de base à de nouvelles négociations, qui ont abouti à la conclusion du contrat que votre Commission a été chargée d'examiner.

Votre Commission estime que les dispositions de ce contrat mettent tout l'avantage du côté de la ville de Berne, que la prestation d'une valeur de fr. 500,000, prévue dans le contrat, n'est pas en rapport avec les avantages qui résulteront pour la ville de Berne du fait qu'elle n'aura plus l'entretien du Palais fédéral et qu'elle sera dégagée de toutes nouvelles obligations, même de celles qui sont expressément prévues par le contrat de 1848. Cette prestation est surtout à l'avantage de Berne, si l'on pense à tous les avantages qui résulteront pour cette ville de toutes les nouvelles administrations centralisées à Berne entre les mains de la Confédération.

Si, malgré cela, votre Commission est unanime pour vous proposer de ratifier le contrat qui vous est proposé par le Conseil fédéral, c'est qu'elle y est poussée par un certain nombre de considérations, dont les principales sont les suivantes :

1° Comme nous l'avons dit plus haut, il est devenu très-difficile d'établir, au point de vue du droit strict, l'étendue des obligations dont s'est chargée la ville de Berne, le 18 décembre 1848, à l'égard de l'autorité fédérale. Ces obligations se sont modifiées d'une manière inattendue et dans une mesure qu'on ne pouvait prévoir lors de la conclusion du contrat, par suite de l'extension de la compétence fédérale. On doit dès lors prévoir que si la question devait être tranchée par les tribunaux, le résultat ne serait pas complètement favorable à la Confédération.

2° Il est probable aussi que le juge aurait à rechercher jusqu'à quel point le Palais fédéral actuel est utilisé pour les administrations prévues dans le programme du Conseil fédéral du 18 décembre 1848; il aurait à examiner si un certain nombre de locaux ne sont pas employés pour des buts et pour des administrations dont il n'est pas fait mention dans le cahier des charges et obligations contractées par la ville de Berne. Il deviendrait ainsi nécessaire d'établir le nombre des locaux à fournir par Berne après qu'on

aurait déduit le nombre de ceux qui actuellement sont employés au Palais fédéral pour des administrations qui ne sont pas à la charge de la ville de Berne.

3° Le juge devrait ensuite établir quels sont les locaux que la commune de Berne aurait à fournir d'après le sens du contrat des 27 novembre/18 décembre 1848, et quels sont ceux qu'elle n'aurait pas à fournir. Nous ne doutons pas que la plupart des locaux de l'administration militaire, tels qu'ils sont demandés par la nouvelle organisation militaire, n'eussent déjà pu devenir nécessaires sous l'empire de la Constitution de 1848, par suite de la centralisation du militaire qui y était déjà prévue; c'est alors la ville de Berne qui aurait été obligée de les fournir. Mais il n'en est pas moins vrai qu'un certain nombre d'installations projetées et devenues nécessaires par suite de la nouvelle administration militaire ne peuvent être considérées comme rentrant dans le cadre du contrat précité; nous mentionnerons comme exemple les divers locaux pour l'école de l'état-major général, pour les chefs d'armes, les magasins, etc.

4° C'est seulement après cela qu'on pourrait établir d'une manière approximative les obligations encore existantes de la ville de Berne. Le résultat serait que la ville de Berne devrait mettre à la disposition de la Confédération un nombre de locaux correspondant à l'étendue de ses obligations, tandis que les autres locaux devraient être fournis par la Confédération elle-même; il s'ensuivrait une division fâcheuse et même impossible pour une administration centrale, dont les locaux seraient ainsi fournis en partie par la ville et en partie par la Confédération, et peut-être dans des endroits éloignés.

A supposer même que le jugement du tribunal fût favorable à la Confédération, celle-ci n'en devrait pas moins entamer de nouveau des négociations amiables; les parties en seraient donc réduites à peu près au même point que maintenant, sauf qu'elles réussiraient sans doute moins facilement à s'entendre.

5° A cela vient s'ajouter un fait qui n'est pas sans importance: Par le contrat prévu, la commune municipale de Berne offre à la Confédération de lui vendre le terrain à bâtir gagné sur les Petits-Remparts. Ce terrain est le seul qui se trouve dans le voisinage du Palais fédéral et qui puisse convenir pour la nouvelle construction qu'on a en vue. Si le contrat que nous examinons n'est pas ratifié, il n'est pas douteux que le terrain en question deviendra propriété privée, de sorte que l'établissement de nouvelles constructions pour la Confédération rencontrera de très-sérieuses difficultés.

6° Si l'on considère que la ville fédérale ne pourra jamais, ni par voie juridique, ni par voie amiable, être contrainte de mettre à la disposition de la Confédération tous les locaux exigés pour l'administration centrale actuelle, on doit admettre aussi que l'offre faite par la commune municipale de Berne de payer une somme de fr. 500,000 est de nature à être prise en considération; cette offre n'est en effet pas sans importance, puisque pour une somme semblable la Confédération pourrait faire l'acquisition d'un bâtiment déjà existant et qui suffirait à peu près aux besoins actuels.

Votre Commission s'est demandé, comme le Conseil fédéral, si la Confédération ne devait pas se contenter du bâtiment de la « Vereinsbank », qui était offert pour une somme de fr. 500,000. Mais ce bâtiment a été construit pour servir d'habitations; il est distribué en logements et il serait nécessaire d'y faire des réparations dont le coût est évalué à fr. 80,000; d'un autre côté, il faudrait résilier les contrats de location de ce bâtiment, ce qui reviendrait fort cher, car la plupart de ces contrats ont été conclus à long terme.

En outre, il est à prévoir que les locaux ne suffiraient pas pendant longtemps aux exigences de l'administration centrale; il faudrait dès lors vendre tôt ou tard ce bâtiment, réparé à tant de frais, et le vendre alors que les terrains actuellement disponibles pour de nouvelles constructions ne le seraient plus. C'est pourquoi votre Commission a cru devoir adopter le point de vue du Conseil fédéral et faire abstraction du projet dont nous venons de parler pour recommander l'adoption des terrains à l'ouest du Bernerhof.

Nous n'avons pas de devis pour les nouvelles constructions à élever par la Confédération; il ne nous est dès lors pas possible d'établir la différence qui existerait au point de vue pécuniaire entre l'achat du bâtiment de la « Vereinsbank » et les nouvelles constructions prévues. Mais nous croyons que, si de nouvelles constructions reviennent plus cher, cet inconvénient sera largement compensé par les avantages dont nous avons parlé plus haut, puisqu'on pourra avoir égard dans ces nouvelles constructions à tous les besoins actuels et futurs de l'administration centrale.

Il n'est pas possible de dire dès maintenant si les terrains à construire offerts, par la commune municipale de Berne et d'une étendue de 12,000 pieds carrés seront situés immédiatement en face du Bernerhof, c'est-à-dire dans la partie est des terrains disponibles, ou plutôt dans la partie ouest de ces terrains. Cette question dépend de la solution d'une autre question relative à une servitude constituée sur ces terrains en faveur du Bernerhof.

L'attitude prévenante et loyale des propriétaires de cet hôtel fait espérer qu'il interviendra une transaction entre parties.

Le prix d'achat des terrains offerts est très-élevé, puisqu'il est fixé à fr. 10 par pied carré. Mais la Municipalité de Berne a elle-même payé ces terrains fr. 11. 45 le pied carré, et elle ne les donnerait pas à ce prix à des particuliers, de telle sorte qu'il n'y a rien à objecter sous ce rapport.

Nous n'avons pas l'intention d'entrer ici dans l'étude de chacun des articles de la convention projetée; nous n'avons pas de doutes que celle-ci ait été bien rédigée.

Le 28 juin dernier, la commune municipale de Berne a ratifié la convention dans son ensemble; elle a déclaré en même temps ne pas vouloir entrer dans d'autres négociations à cet égard; il s'agit donc pour nous aussi ou bien de ratifier la convention dans son ensemble ou de la rejeter. Nous n'avons dès lors pas à nous demander si la cession en toute propriété à la Confédération du Palais fédéral actuel, cession qui est prévue à l'art. 1<sup>er</sup> de la convention, est avantageuse ou non à la Confédération, en raison des frais d'entretien qui incombent jusqu'ici à la ville de Berne et qui passent maintenant à l'autorité fédérale; c'est une condition *sine qua non* du contrat. Mais comme, déjà précédemment, une partie de ces frais d'entretien retombait sur la Confédération, — ainsi les frais d'établissement de l'eau; comme, d'autre part, un certain nombre de locaux sont utilisés pour des branches d'administration non prévues dans le contrat des 27 novembre/18 décembre 1848; comme enfin l'administration centrale doit conserver la main libre dans le Palais fédéral, nous ne voyons pas de grave inconvénient pour la Confédération dans cette disposition du contrat.

Votre Commission vous propose \*) donc à l'unanimité de ratifier la convention conclue le 22 juin 1875 entre le Conseil fédéral de la Confédération suisse d'une part et le Conseil municipal de la ville de Berne d'autre part, pour régler le différend existant au sujet de la portée de l'arrêté fédéral du 27 novembre 1848.

Berne, le 30 juin 1875.

Au nom de la Commission  
du Conseil des Etats,

*Le rapporteur:*

**H. Hold.**

Pour traduction conforme:  
G. COURVOISIER.

\*) Proposition adoptée par le Conseil des Etats le 1<sup>er</sup> juillet et par le Conseil national le 2 juillet 1875.



**Rapport de la Commission du Conseil des Etats concernant la conclusion d'une convention entre le Conseil fédéral, agissant au nom de la Confédération suisse, et le Conseil municipal de la ville de Berne, pour fixer définitivement les prestations de c...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1875
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.09.1875
Date	
Data	
Seite	154-161
Page	
Pagina	
Ref. No	10 063 812

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.