

Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la dette en garantie du chemin de fer National suisse, contractée par les villes de Winterthur, Baden, Lenzburg et Zofingue, et des prêts à accorder par la Confédération aux cantons de Zurich et d'Argovie pour régler cette affaire.

(Du 23 novembre 1883.)

Monsieur le président et messieurs,

Le 20 décembre 1882, le conseil national, délibérant sur une motion présentée par M. Brunner et par cinq autres membres de ce conseil et ainsi conçue :

« Le conseil fédéral est invité à présenter le plus promptement possible un rapport sur les démarches qu'il a faites jusqu'ici vis-à-vis des quatre villes de Zofingue, Lenzburg, Baden et Winterthur, en vue de liquider les obligations résultant de la garantie fournie par elles, ainsi que sur les démarches qu'il peut avoir l'intention de faire encore dans l'intérêt du pays et du crédit public. »

a pris la décision suivante :

« En considération du fait que le conseil fédéral s'est déjà occupé de cette affaire, et dans l'attente de son rapport, le conseil national passe, pour le moment, à l'ordre du jour sur la motion. »

Nous sommes aujourd'hui en mesure de vous soumettre le rapport demandé et d'y joindre les propositions que nous jugeons devoir présenter pour régler cette affaire à la satisfaction générale.

Comme nous joignons à notre message le rapport d'une commission d'experts qui a été instituée par nous le 1^{er} mars 1883 pour étudier la position financière des quatre villes garantes de l'emprunt du chemin de fer National (Winterthur, Baden, Lenzburg et Zofingue) et qui était composée de MM. Scheurer et Bory, conseillers aux états, et Zemp, conseiller national, nous nous abstiendrons de reproduire ici les considérations de détail relatives aux conditions financières des communes dont il s'agit, et nous nous bornons à nous référer au rapport même des experts, tout en faisant observer que nous sommes à même de rectifier certains chiffres et d'établir les comptes au 1^{er} mai 1884, tandis que les experts n'ont pu le faire que pour le 1^{er} mai 1883.

Comme chacun le sait, l'emprunt du chemin de fer National, contracté avec la garantie des quatre villes, était dans l'origine de 9 millions de francs, dont toutefois une somme de 32,500 francs n'a jamais été émise; les villes garantes se rendaient solidairement responsables, et, à teneur d'une convention, Winterthur devait payer $\frac{7}{18}$, Zofingue $\frac{3}{18}$, et chacune des villes de Baden et de Lenzburg $\frac{3}{18}$. Après la mise en faillite du chemin de fer National, la commune de Winterthur s'est acquittée intégralement de sa dette en remettant au département fédéral des chemins de fer ses propres obligations, au montant de 3,487,500 francs, pour faire annuler sa quote-part. La vente du chemin de fer National a produit 8,2 $\frac{0}{100}$, soit 449,360 francs, de sorte que le capital-obligations restant s'élève à la somme de 5,030,640 francs. Il faut y ajouter 525,000 francs, que Winterthur a payés, après déduction d'une somme revenant aux communes garantes par suite d'un arrangement avec le Nord-est, adjudicataire de la ligne, pour les coupons échus les 1^{er} mai 1878, 1879, 1880 et 1881, plus trois coupons échus les 1^{er} mai 1882, 1883 et 1884, au montant total de 754,596 francs, de sorte que la dette totale en capital et en intérêts, calculée au 1^{er} mai 1884, est de 6,310,236 francs.

A teneur des conventions, cette somme devrait exclusivement être payée par les trois communes municipales argoviennes de Baden, Lenzburg et Zofingue; toutefois, les porteurs d'obligations, se basant sur la solidarité des quatre communes, ont préféré poursuivre chaque fois Winterthur seule pour les coupons échus, et cette ville a de son côté actionné les trois communes argoviennes.

Les négociations amiables entamées à cette occasion et les procès soulevés entre Winterthur et les trois villes argoviennes

n'ayant pas amené d'autre résultat si ce n'est que celles-ci se sont désistées, mais qu'en même temps elles ont déclaré au gouvernement argovien qu'elles ne possédaient pas les ressources nécessaires pour désintéresser Winterthur ou les obligataires, pour le capital et les intérêts, le conseil d'état du canton de Zurich entama de nouveau des pourparlers avec le gouvernement du canton d'Argovie et avec les quatre communes intéressées, sur la base de divers projets de conversion. Toutefois, il surgit des divergences d'opinion telles, surtout en ce qui concerne la participation des divers débiteurs, que le conseil d'état de Zurich se vit contraint de réclamer l'intervention du conseil fédéral.

En regard des conséquences graves et fatales que pouvait avoir une mise éventuelle en faillite des quatre villes, le conseil fédéral crut devoir donner suite à cette demande, et il chargea son département des chemins de fer de diriger les négociations, naturellement sans imposer d'obligations quelconques à la Confédération.

Le résultat de ces négociations aboutit, en juin 1882, à une convention entre les quatre communes et à un projet d'accommodement. D'après ces documents, nous voyons que Winterthur renonçait à réclamer le remboursement de la somme de 510,000 francs payée jusque là par elle pour les coupons échus et s'engageait en outre à payer en espèces 230,000 francs; les communes bourgeoises de Baden, Lenzburg et Zofingue fournissaient 2,590,000 francs; le canton d'Argovie s'obligeait à verser une somme annuelle de 25,000 francs pendant 65 ans, et le canton de Zurich devait prêter à la commune de Winterthur 1 million de francs au taux de 3 % pendant 33 ans, le tout pour le cas où les obligataires s'engageraient à accepter ou bien la conversion de l'emprunt à 5 % en un nouvel emprunt de même somme à 3 %, garanti par le canton d'Argovie et remboursable le 1^{er} mai 1944, ou bien le remboursement immédiat du capital à raison de deux tiers de la valeur effective, plus un intérêt de 3 % à partir du 1^{er} mai 1882.

Toutefois, ce projet échoua devant le refus d'une partie des obligataires.

Là-dessus les menaces de mise en faillite de Winterthur et des communes argoviennes recommencèrent et prirent une tournure plus inquiétante; d'autre part, l'affaire fut portée aussi devant le conseil national par la motion Brunner, et un ordre du jour motivé invita le conseil fédéral à vouer toute son attention à ce conflit. Le conseil fédéral, par l'organe de son délégué, s'efforça, dans deux conférences tenues les 29 décembre 1882 et 6 janvier 1883 entre les délégations des cantons d'Argovie et Zurich, de poser de nouvelles bases d'entente et de trouver ainsi un moyen d'éviter la

catastrophe en partant de l'idée que les obligataires devaient être remboursés intégralement et que la Confédération ferait pour cela le prêt nécessaire à un taux réduit.

Ces négociations n'aboutirent à aucun résultat, attendu que les communes argoviennes déclarèrent ne pouvoir faire davantage. Aussi le gouvernement du canton de Zurich se vit-il dans le cas de s'adresser au conseil fédéral, par mémoire daté du 20 janvier 1883, pour demander son intervention formelle à teneur de l'article 14 de la constitution fédérale.

Le 16 février 1883, le conseil fédéral décida, « sans résoudre pour le moment la question de savoir si et dans quelle mesure il avait la compétence de trancher lui-même le conflit », de faire constater, au moyen d'une enquête impartiale, quelles étaient les ressources financières disponibles dans les quatre villes garantes pour remplir leurs engagements, et cela dans l'idée que cette enquête ne préjugerait ni d'un côté ni de l'autre la question de compétence. Les deux gouvernements cantonaux s'étant déclarés d'accord sur cette proposition, le conseil fédéral institua la commission d'experts dont il a été question plus haut et du rapport de laquelle vous êtes en possession.

Ce rapport des experts nous donne une image aussi claire que possible des conditions économiques des quatre communes municipales débitrices et des trois communes bourgeoises de Baden, Lenzburg et Zofingue, et il nous fournit la triste certitude que la ruine de ces quatre communes ne peut être évitée que si, outre les communes bourgeoises argoviennes et les cantons de Zurich et d'Argovie, la *Confédération* vient aussi à la rescousse.

Il est hors de doute que, au point de vue du droit, ce sont les communes municipales de Baden, Lenzburg et Zofingue qui sont en première ligne tenues au paiement du solde de la dette du chemin de fer National, avec intérêts; toutefois, il est non moins certain qu'elles ne sont pas en état de remplir pleinement cette obligation, alors même qu'elles restreindraient leurs autres dépenses au strict nécessaire et qu'elles élèveraient leurs impôts jusqu'à un chiffre qu'on ne peut dépasser sans faire fuir le capital imposable et sans amener la ruine de la commune entière.

La commune de Winterthur a, sans doute, rempli ses obligations contractuelles; elle aurait même le droit de réclamer des communes argoviennes les sommes qu'elle a avancées pour elles; néanmoins, elle demeure encore, par suite de la garantie solidaire qu'elle a assumée, responsable pour la somme tout entière. Et cependant, même avec l'assistance de Winterthur, il n'est pas possible aux communes de remplir leurs engagements, attendu que

cette ville est également arrivée elle-même à l'extrême limite de ses ressources contributives.

Si donc il est avéré que les quatres communes municipales se trouvent dans l'impossibilité matérielle de remplir en plein leurs engagements financiers, il est en revanche certain que chacune d'entre elles peut encore faire plus que ce qu'elle a offert dans le projet d'accommodement. Nous exposerons plus loin jusqu'à quel point peut et doit aller cette contribution complémentaire.

Pour le moment, nous nous occuperons des éléments qui sont, sinon en droit du moins *moralement*, tenus de contribuer à éviter la catastrophe, savoir les *communes bourgeoises* de Baden, Lenzburg et Zofingue et les *cantons* de Zurich et d'Argovie, ces derniers par des *raisons d'état*, tant du domaine de l'*économie nationale* que de nature *politique*.

Malgré la séparation qui s'est opérée dans la suite des temps, malgré la distinction juridique, reconnue par la constitution et les lois, entre elles et les communes municipales, les *communes bourgeoises argoviennes* n'ont méconnu ni l'idée de l'unité *primitive* de la commune ni le fait que le bien-être ou la ruine de l'une des fractions affecte nécessairement l'autre. Aussi, en considération de cette solidarité morale, se sont-elles déjà, à l'occasion du projet d'accommodement, déclarées prêtes, pour le cas où l'arrangement projeté aboutirait, à contribuer pour une somme totale de 2,590,000 francs au paiement des engagements contractés par les communes municipales, sous la condition toutefois qu'on ne leur réclamerait plus rien, non plus qu'à ces dernières. Il faut reconnaître que les communes bourgeoises, en faisant cette offre, ont fait preuve d'un grand dévouement et que deux d'entre elles, Baden et Lenzburg, ne peuvent guère faire davantage en regard de leur position financière, telle qu'elle est exposée dans le rapport des experts. Par contre, nous estimons que la commune bourgeoise de Zofingue pourrait faire de plus grands sacrifices et devrait se charger d'une partie de la dette qui grève la commune municipale ; en outre, toutes les communes bourgeoises devraient renoncer à la condition qu'elles ont mise à leur coopération, en tant que cette condition a trait à une plus forte mise à contribution des communes municipales. Nous admettons que ce surcroît de prestation ne sera pas très-considérable, mais qu'il est absolument indispensable pour éviter la faillite.

Toutefois, ce ne sont pas seulement les communes bourgeoises, mais bien aussi les *cantons de Zurich et d'Argovie*, qui sont moralement tenus de prêter leur concours aux quatre communes que l'entreprise du chemin de fer National a conduites au bord de

l'abîme. Sans énumérer ici tous les motifs à l'appui, nous devons mentionner deux faits. Le premier, c'est que, à l'époque où il s'agissait, dans l'assemblée tenue à Winterthur par les intéressés primitifs à la section orientale du chemin de fer National, de savoir si l'on voulait accepter les offres du Nord-est pour une convention extrêmement favorable à toutes les communes et relative à la construction de la ligne Constance-Andelfingen, ou bien construire la ligne Constance-Winterthur comme première section du chemin de fer National, le *gouvernement de Zurich* s'acquitta, immédiatement avant l'assemblée générale, du montant intégral de ses actions, acquit ainsi le droit de voter et fit, grâce au nombre de voix dont il disposait, pencher la balance en faveur de l'entreprise indépendante de la ligne, tandis que, sans cela, l'opinion opposée pouvait compter sur une majorité, qui aurait, il est vrai, rendu impossible la construction du chemin de fer National, mais qui, en revanche, aurait détourné les fatales conséquences de cette décision.

De même que le gouvernement de Zurich l'a fait à l'origine de l'entreprise, celui d'*Argovie* a plus tard aussi, à l'occasion de l'emprunt de 9 millions et en écartant tous les recours présentés par des minorités importantes des trois communes argoviennes, facilité lui-même l'engagement de garantie et par là la conclusion de l'emprunt même, bien que, déjà à ce moment, on n'eût plus grande confiance dans la solidité de l'entreprise et que précisément l'impossibilité de placer l'emprunt sans la garantie solidaire des villes eût dû engager l'autorité à redoubler de vigilance.

On peut bien admettre que les autorités cantonales dont il est question ont agi de bonne foi, que le gouvernement de Zurich, dans l'origine, pouvait encore espérer un rendement de l'entreprise et que celui d'Argovie croyait au moins n'avoir pas à craindre de perte sur le capital-obligations et reculait devant l'idée d'empiéter sur l'autonomie des communes. Toutefois, les deux gouvernements cantonaux ont contribué, par leur attitude, à la situation financière des villes, si pénible actuellement, et ont ainsi contracté une obligation morale de faire leur possible pour y remédier.

Mais ce qu'il y a de bien plus grave, c'est l'*intérêt national* que doivent avoir les deux cantons à ne pas laisser périr, par la faillite, des communes de l'importance des trois villes argoviennes et de Winterthur, la deuxième ville du canton de Zurich. En effet, la ruine morale et financière de ces grandes fractions du tout touche aussi celui-ci, et il est parfaitement évident que le désastre qui frapperait ces communes aurait les conséquences morales et matérielles les plus déplorables pour les cantons dont il s'agit. En particulier, en ce qui concerne la faillite de Winterthur, on peut

admettre d'ores et déjà qu'elle serait suivie de celle du chemin de fer du Tössthal et d'un certain nombre de communes, qui sont pé-
cuniairement engagées, dans une large mesure, à cette entreprise.

Aussi les deux gouvernements cantonaux, pénétrés du sentiment de leur lourde responsabilité, ont-ils déjà fait un pas dans ce sens : à l'occasion du projet d'accommodement de 1882, le gouvernement d'Argovie s'est engagé à proposer au grand conseil que l'état d'Argovie fournisse au fonds d'amortissement, jusqu'à l'extinction de la dette, soit jusqu'au 1^{er} mai 1944, un subside annuel de 25,000 francs. De son côté, le grand conseil de Zurich, sur la proposition du conseil d'état, a accordé à la ville de Winterthur, pour lui permettre de remplir ses engagements vis-à-vis des obligataires du chemin de fer National, un prêt d'un million à un taux réduit.

Toutefois, en regard des circonstances, ces prestations des deux cantons sont insuffisantes, et il paraît nécessaire qu'ils fassent de plus grands sacrifices en faveur de leurs communes. Nous reconnaissons, en ce qui concerne le canton d'Argovie, qu'une participation financière plus considérable se heurte à de grandes difficultés au point de vue constitutionnel ; il y aurait cependant moyen de faire davantage en reportant sur un plus grand nombre d'années la subvention annuelle de 25,000 francs, si les communes municipales argoviennes ne pouvaient supporter le fardeau qui leur serait imposé. Quant au canton de Zurich, il devrait prendre sur lui une plus forte portion des charges complémentaires de la ville de Winterthur, si la chose est nécessitée par les circonstances, attendu que le maintien ou la chute de Winterthur implique aussi le sort d'une contrée importante de ce canton, la partie supérieure de la vallée de la Töss.

En outre, les deux cantons devraient venir en aide à leurs communes municipales en contractant eux-mêmes l'emprunt fédéral éventuel et en assumant les obligations en résultant.

Après avoir parlé, dans ce qui précède, de tous les éléments que nous avons en vue pour le remboursement du solde de la dette de 9 millions, nous examinerons la manière dont cette dette peut être éteinte et les prestations à exiger des quatre communes municipales. Quant à la participation de la Confédération, nous la traiterons plus tard.

Nous nous plaçons sur le terrain du paiement intégral des créanciers. Il n'y a pas lieu d'attendre plus de succès qu'en 1882 de nouvelles tentatives d'accommodement avec les obligataires. En outre, Winterthur et les communes argoviennes étant sur le point d'être mises en faillite — calamité qui n'a pu être conjurée que

par des mesures extraordinaires — le temps manque pour entamer de nouvelles négociations.

On ne peut non plus prévoir un arrangement forcé soit concordat, attendu qu'il supposerait l'ouverture de la faillite, c'est-à-dire précisément ce que l'on veut éviter au moyen de l'intervention des cantons et de la Confédération. Du reste, cet expédient n'aurait non plus aucun succès, à cause des difficultés provenant de la diversité des législations et des juridictions auxquelles sont soumises les communes garantes, et surtout par le fait que, une fois la faillite déclarée, il ne s'agirait plus d'un arrangement entre les villes et les créanciers du chemin de fer National, les autres créanciers entrant en concours avec ceux-ci.

Si l'on avait, ici ou là, l'idée que la faillite, sans accommodement, constituerait une solution très-simple de toute l'affaire, on tomberait dans une erreur très-fatale. En effet, une fois la faillite arrivée à son terme, sans résultat favorable, la dette ne serait nullement éteinte et continuerait à peser de tout son poids et à rendre impossible, pour un laps de temps dont on ne peut prévoir la durée, la reconstitution financière des communes frappées.

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, la dette totale, au 1^{er} mai 1884, est de fr. 6,310,236

Cette somme se répartit comme suit :

Capital-obligations	fr. 5,030,640
Intérêts à 5 % pour 1882, 1883 et 1884, à raison de 251,532 francs par an	» 754,596
Créance de Winterthur	» 525,000
	<hr/>
Total égal	fr. 6,310,236

Il y aurait à déduire de cette somme :

Winterthur : renonciation à sa créance	fr. 525,000
Winterthur : somme promise en 1882	» 230,000
Communes bourgeoises argoviennes : somme promise en 1882	» 2,590,000
Canton d'Argovie : somme offerte en 1882 et capitalisée en chiffre rond	» 550,000
	<hr/>
Ensemble	» 3,895,000

Il resterait donc à couvrir une somme de fr. 2,415,236

Les trois communes municipales argoviennes de Baden, Lenzburg et Zofingue et la ville de Winterthur devraient prendre à leur charge commune cette somme, en réservant à une entente

ultérieure, à intervenir entre elles, la répartition de leur quote-part. Dans le cas où elles ne pourraient pas s'entendre, c'est le conseil fédéral qui prononcerait, et elles devraient se soumettre à sa décision si l'on faisait appel à la Confédération pour un emprunt.

Or, les communes municipales ne peuvent se charger de cette dette que si la Confédération intervient en prêtant une somme à peu près égale à un taux notablement réduit et avec un long délai d'amortissement. En effet, les trois communes municipales argoviennes ne possèdent aucune fortune; quant à l'avoir de Winterthur, il est grevé par d'autres dettes au point que la somme totale à payer doit, en capital et en intérêts, être couverte par l'impôt. Or, les quatre villes garantes sont déjà tellement surchargées d'impôts qu'on ne peut augmenter ceux-ci que dans une mesure très-faible; quant aux économies qui, d'après le rapport des experts, pourraient encore être réalisées dans certaines parties de l'administration communale des villes argoviennes, elles sont si insignifiantes qu'elles ne peuvent guère entrer en ligne de compte; à Winterthur, il ne peut absolument plus être question d'économies dans ce domaine. Les communes n'ont pas le crédit nécessaire pour contracter un emprunt ailleurs, et les deux cantons, soit à cause de leurs prescriptions constitutionnelles, soit en regard d'autres engagements considérables, ne sont pas aussi bien que la Confédération en mesure de leur venir en aide.

Par contre, si un prêt de la valeur approximative du solde restant à payer, soit une somme de 2,400,000 francs, avec annuités de $3\frac{1}{2}\%$, dont $2\frac{1}{2}\%$ d'intérêts et 1% d'amortissement, était mis à leur disposition, il serait possible aux communes de s'acquitter de leurs obligations. L'annuité à payer pendant 50 ans serait ainsi de 84,000 francs, et il ne s'agirait plus que de la répartir entre les communes de façon que chacune d'elle soit en état d'acquitter la quote-part qui lui incomberait.

En outre, bien que Winterthur ait non seulement payé intégralement, depuis longtemps, sa part de dette et doit payer d'après notre projet, conformément aux arrangements antérieurs, une somme complémentaire de 755,000 francs, cette commune devait encore se charger, sur le solde restant de 2,415,236, d'une part dont nous ne voulons pas fixer ici le montant, et cela seulement dans la supposition que cette nouvelle charge, par des raisons que nous avons exposées plus haut, serait supportée en totalité ou en grande partie par le canton de Zurich.

Pour motiver la nouvelle charge imposée à Winterthur, soit au canton de Zurich, nous devons faire remarquer, avant tout, que Winterthur est responsable pour la somme totale de l'emprunt de

9 millions et que, si les communes argoviennes ne peuvent pas payer, la faillite de celles-ci entraînerait la sienne, bien que cette ville ait payé sa quote-part. Or, comme ces communes ne peuvent pas remplir leurs engagements si Winterthur ne fait pas un nouveau sacrifice, il est de son intérêt bien entendu de s'y prêter. En outre, il faut reconnaître que, si l'on prend en considération toutes les circonstances, la répartition primitive, entre Winterthur et les communes argoviennes, de la somme de garantie de l'emprunt de 9 millions de francs n'était pas précisément équitable, et que les dernières ont été, en tout cas, proportionnellement trop chargées, sans parler du fait qu'une partie des sommes recueillies pour la section occidentale du chemin de fer National (Winterthur-Zofingue) a été employée à l'achèvement de la section orientale (Kreuzlingen-Etzwylen-Singen-Winterthur) et que, sans cette opération, la section orientale aurait été, déjà alors, très-probablement forcée à la liquidation.

Les communes municipales argoviennes de Baden, Lenzburg et Zofingue, qui en ce moment sont seules débitrices en vertu de la convention, peuvent-elles se charger des sacrifices qui leur sont imposés par la nouvelle tentative d'arrangement? Cette question doit être absolument résolue par l'affirmative, à condition qu'on réussisse à réduire ces sacrifices à un chiffre qui ne mette pas à contribution, dans une mesure qui compromette leur existence, la force d'impôt de ces communes. Ce sera à une entente entre les intéressés, ou en dernière instance au conseil fédéral, à fixer cette proposition.

Un impôt simple sur la fortune et sur le revenu rapporte à Baden environ 25,000 francs, à Lenzburg 20,000 francs et à Zofingue 30,000 francs, soit en tout 75,000 francs. Or, ces trois communes perçoivent actuellement, pour couvrir leurs dépenses et remplir leurs engagements, 4 $\frac{1}{2}$ fois cet impôt, et les experts estiment qu'il serait possible de prélever encore un impôt simple de plus, toutefois dans des conditions si onéreuses qu'elles devraient être allégées par l'aide de l'état d'Argovie. Toutefois, comme cette aide, par des raisons constitutionnelles, n'est guère possible, il faut trouver un expédient pour réduire au-dessous d'un impôt simple la charge complémentaire imposée annuellement aux communes. La chose est possible avec notre proposition. Les communes peuvent d'autant moins s'opposer à une imposition ainsi réduite qu'elles n'ont jusqu'ici comme communes municipales, absolument rien payé de la dette qui les grève et que les autres prestations prévues pèsent sur les communes bourgeoises argoviennes, sur Winterthur et sur les cantons de Zurich et d'Argovie. Cas échéant, ce serait sans doute au conseil d'état argovien à faire usage de la faculté que lui confère

l'article 22 de la loi argovienne sur les impôts communaux, qui statue : « Les communes qui ne décrètent pas ou ne prélèvent pas les impôts nécessaires pour subvenir d'une manière régulière à leurs besoins y seront contraintes par les autorités chargées de la surveillance. En cas de nécessité, le conseil d'état fixe l'impôt à percevoir et pourvoit à l'encaissement ». Le conseil d'état sera d'autant mieux en état de le faire que, dans son mémoire relatif à l'obligation de garantie des communes municipales de Baden, Lenzburg et Zofingue, du 5 février 1883, il déclare lui-même que le prélèvement complémentaire d'une unité d'impôt est encore dans les limites de la possibilité. Toutefois, il exprime la crainte que les communes bourgeoises ne refusent le paiement du subside qu'on attend d'elles, si les impôts devenaient plus lourds. En regard de la gravité de la position, nous ne pouvons le croire, et nous voulons espérer que les communes bourgeoises n'assumeront pas, à cause d'une légère augmentation des impôts des communes municipales, la responsabilité d'amener la ruine de celles-ci, dont elles procèdent elles-mêmes et avec lesquelles elles sont, aujourd'hui encore, en intime connexité. Au surplus, la question essentielle sera de savoir si les communes bourgeoises n'ont pas bien plutôt avantage à contribuer à éviter la catastrophe menaçante, qu'à la rendre inévitable par leur attitude.

Il est démontré qu'il n'est pas possible aux communes municipales argoviennes, seules tenues contractuellement au remboursement, de remplir complètement les obligations résultant pour elles de l'emprunt de 9 millions; la chose n'est pas même faisable si les autres personnes juridiques plus ou moins directement intéressées, savoir la commune de Winterthur, les communes bourgeoises argoviennes et les cantons de Zurich et d'Argovie, ne consentent pas à faire de notables sacrifices. Or, la question, déjà plusieurs fois agitée, de savoir si la Confédération n'a pas aussi un intérêt à empêcher de tout son pouvoir la mise en faillite des communes intéressées et à leur tendre la main dans ce but vient de nouveau se poser. Notre réponse ne peut être douteuse. Tout en repoussant absolument une obligation égale, ou même seulement morale, de la Confédération de donner une subvention quelconque, nous estimons néanmoins que la manière dont la question sera définitivement résolue touche à un haut degré aux intérêts du pays tout entier et que l'éventualité de la faillite de quatre villes naguères si florissantes aurait une influence énorme et fatale sur le crédit, l'honneur et le bien-être, non seulement des communes et cantons intéressés, mais encore de la Suisse entière. Dans ce sens, la question dont il s'agit présente un intérêt majeur pour le pays, et ce que nous avons dit

des cantons s'applique aussi, en grande partie, à la Confédération dans son ensemble.

Nous ne trouvons, il est vrai, dans la constitution fédérale aucun article qui prescrive à la Confédération d'intervenir dans l'affaire en question, mais le préambule de cette constitution dit en termes exprès que la Confédération l'a adoptée dans le but de « maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la nation suisse. » Il nous semble incontestable que, dans cette question, l'honneur de la Suisse, et par conséquent aussi sa force, sont très-sérieusement intéressés. Nous considérons la ruine des quatre villes comme une calamité générale, et nous estimons par conséquent que nous avons le droit et le devoir de vous proposer des mesures propres à détourner ce malheur de notre pays. Le moyen le plus efficace pour cela nous paraît être de faire un prêt aux cantons de Zurich et d'Argovie, pour le compte des communes garantes, et cela à un taux réduit et avec un délai d'amortissement aussi long que possible.

C'est de la même manière que la Confédération, en 1861, est venue en aide au canton de Glaris, après le grand incendie qui avait détruit le chef-lieu, en lui prêtant un million, sans intérêt pendant les dix premières années et portant ensuite intérêt à raison de 2^o/_o, à condition que le remboursement commençât au bout de 15 ans et fût achevé au bout de 20 ans.

Nous croyons devoir rappeler aussi un autre cas, qui était loin d'avoir la grande portée économique et politique de celui qui nous occupe. Le 13/15 novembre 1865, à l'époque du désastre financier du Jura industriel, les conseils législatifs de la Confédération ont décidé de faire cadeau à cette compagnie de chemin de fer de la somme d'un million de francs qui lui avait été prêtée en 1858 et qui était garantie par des cautions privées, à la condition toutefois que ces cautions paieraient les intérêts arriérés, s'élevant à un peu plus de 200,000 francs.

Enfin, on peut également mentionner la générosité avec laquelle la Confédération est venue en aide à l'entreprise du chemin de fer du Gothard, à propos de sa reconstitution, au moyen de la loi fédérale du 22 août 1878, accordant des subventions soit aux cantons intéressés à ce chemin de fer et à celui du Monte Cenere, soit à ceux qui participeraient financièrement à l'établissement de chemins de fer à travers les alpes de l'est et de l'ouest de la Suisse. La subvention à la ligne du Gothard était de 4,500,000 francs, celle au canton du Tessin de 2,000,000 de francs, et celles promises aux cantons intéressés aux percements de l'est et de l'ouest sont également de 4¹/₂ millions pour chacun.

De même que jadis lors du grand désastre de Glaris et récemment lorsqu'il s'agissait d'empêcher l'entreprise du Gothard de sombrer, l'appui de la Confédération se justifiait, de même aussi le cas se présente maintenant vis-à-vis des villes de Winterthur, de Baden, de Lenzburg et de Zofingue, si l'on peut éviter la ruine financière de ces quatre communes, qui serait une véritable catastrophe. Nous croyons que la chose est possible si les autres intéressés, communes et cantons, encouragés par l'intervention de la Confédération, font tous leurs efforts et remplissent leur devoir.

Mais, à cet effet, il faut que l'emprunt soit concédé dans une mesure et dans une forme qui permettent aux communes de remplir les engagements nouveaux qui leur sont imposés; en effet, autant vaudrait refuser toute aide que de ne l'accorder qu'à moitié.

Pour cela, un emprunt total d'un million, avec annuités de 4^o/_o, comme le prévoyaient « en minimum » les experts, ne suffit pas, et nous croyons devoir vous en proposer un au montant maximum de 2,400,000 francs, avec annuités de 3¹/₂^o/_o, dont 2¹/₂^o/_o seraient appliqués au service des intérêts et 1^o/_o à l'amortissement. Cette somme correspondrait approximativement aux prestations dont doivent encore se charger les quatre communes municipales débitrices. De cette manière, l'emprunt serait amorti dans le délai de 51 ans.

En d'autres termes, les créanciers auraient à payer, chaque année, 3¹/₂^o/_o du capital et auraient ainsi, au bout de 51 ans, non seulement servi les intérêts annuels, mais encore remboursé le total de l'emprunt. Outre ce que la Confédération perdrait, chaque fois, vis-à-vis du taux ordinaire de 4^o/_o, sur l'annuité (12,000 francs par an), elle perdrait encore son capital au bout de 51 ans. Les sacrifices qui sont nécessaires maintenant pour couvrir ces deux déficits futurs sont toutefois notablement moindres. Si l'on place aujourd'hui à 4^o/_o une somme de 324,719 francs avec intérêts composés, elle arrive, au bout de 51 ans, à constituer le montant maximal de l'emprunt, soit 2,400,000 francs; en outre, une somme de 259,400 francs suffit pour couvrir, avec les intérêts qu'elle produit, la perte annuelle sur le taux de l'emprunt jusqu'à l'extinction de celui-ci. En réalité, le sacrifice de la Confédération, aux conditions proposées, ne dépasse pas le total de ces deux sommes, soit 600,000 francs, pour un emprunt de 4^o/_o remboursable en 51 ans. Nous estimons que ce sacrifice se justifie par la nécessité de prévenir une calamité nationale. La Confédération a les ressources nécessaires pour prêter la somme dont il s'agit, sans être obligée de recourir à d'autres moyens, par exemple à celui d'un emprunt. Les cantons de Zurich et d'Argovie seraient débiteurs vis-à-vis de

la Confédération, dans une proportion à déterminer par le conseil fédéral et correspondant aux prestations définitives des communes.

Dans les grandes calamités publiques, les confédérés se sont, de tout temps, tendu une main fraternelle. Personne ne disconvient que ce ne soit maintenant le cas pour Winterthur et pour les villes argoviennes garantes. Aussi la Confédération doit-elle leur venir en aide.

En nous basant sur ces considérations, nous vous recommandons l'adoption de l'arrêté fédéral ci-après, qui renferme les conditions que nous désirons, d'après tout ce que nous avons exposé ci-dessus, voir mettre à l'emprunt qui serait accordé.

Nous devons vous faire observer que le règlement de cette question est *de toute urgence*. Les difficultés de la position actuelle sont si considérables qu'un *ajournement* de l'entrée en matière équivaldrait à un rejet formel, c'est-à-dire à la non-adoption de notre projet d'arrêté.

Agréez, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Berne, le 23 novembre 1883.

Au nom du conseil fédéral suisse.

Le président de la Confédération :

L. RUCHONNET.

Le chancelier de la Confédération :

RINGIER.

Projet.

Arrêté fédéral

concernant

des prêts à accorder aux cantons de Zurich et d'Argovie.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

de la

CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du conseil fédéral du 23 novembre 1883,

arrête :

Article 1^{er}. Le conseil fédéral est autorisé, dans le but de liquider le solde, évalué à 6,310,236 francs au 1^{er} mai 1884, de la dette du chemin de fer National, incombant à la commune politique de Winterthur et aux communes municipales de Baden, de Lenzburg et de Zofingue, à faire aux cantons de Zurich et d'Argovie, sur leur demande et aux conditions déterminées par les articles 2 et 3 du présent arrêté, des prêts jusqu'à concurrence de 2,400,000 francs, somme pour laquelle un crédit est ouvert au conseil fédéral sur la caisse fédérale.

Dans cette somme de 6,310,236 francs est comprise celle de 525,000 francs, calculée au 1^{er} mai 1884 et pour laquelle la commune politique de Winterthur avait recours sur les communes municipales de Baden, de Lenzburg et de Zofingue.

Article 2. Ces prêts sont subordonnés aux conditions suivantes.

a. La commune de Winterthur, maintenant ses offres des 4 juin 1882 et 19 août 1883, renonce à réclamer, des communes argoviennes garantes, le remboursement de la somme payée par elle pour les coupons de la dette commune de garantie: en outre, elle paiera, le 1^{er} mai 1884, une somme de 230,000 francs, sans droit de recours.

b. Le canton d'Argovie s'engage, également sans droit de recours, à une prestation qui, calculée au 1^{er} mai 1884, représente un capital de 550,000 francs.

c. Les communes bourgeoises de Baden, de Lenzburg et de Zofingue maintiennent les offres qu'elles ont faites en mai 1882 et contribuent, le 1^{er} mai 1884, au paiement de la dette totale pour un montant de 2,590,000 francs, savoir les communes bourgeoises de Baden et de Lenzburg pour 580,000 francs chacune et celle de Zofingue pour 1,430,000 francs.

d. La somme de 2,445,236 francs, restant encore à payer après déduction des prestations énumérées sous lettres *a*, *b* et *c*, est mise à la charge de la commune politique de Winterthur et des communes municipales de Baden, de Lenzburg et de Zofingue.

Si ces communes ne peuvent s'entendre sur la répartition de leurs quotes-parts, elles devront se soumettre à la décision du conseil fédéral.

e. Le conseil fédéral déterminera, sur la base de la proportion établie d'après la lettre *d* ci-dessus, la manière dont la somme totale de l'emprunt sera répartie entre les cantons de Zurich et d'Argovie.

f. La liquidation est confiée au conseil d'état du canton d'Argovie.

g. Les cantons de Zurich et d'Argovie devront, d'ici au 1^{er} mars 1884, justifier que les conditions ci-dessus sont remplies ou que leur exécution est assurée.

Art. 3. Pour le service des intérêts et de l'amortissement de cet emprunt fédéral, les cantons débiteurs devront payer des annuités de $3 \frac{1}{2} \%$, dont $2 \frac{1}{2} \%$ pour les intérêts et 1% pour l'amortissement.

Le conseil fédéral déterminera les conditions ultérieures de l'emprunt.

Art. 4. Le conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui, n'étant pas d'une portée générale, entre immédiatement en vigueur.

Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la dette en garantie du chemin de fer National suisse, contractée par les villes de Winterthur, Baden, Lenzburg et Zofingue, et des prêts à accorder par la Confédération aux cantons de Zuri...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1883
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	60
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1883
Date	
Data	
Seite	523-538
Page	
Pagina	
Ref. No	10 067 089

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.