

## Rapport

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant le recours de la compagnie des chemins de fer du Nord-Est suisse contre les arrêtés du conseil fédéral dans l'affaire dite des lignes du moratoire, du 4 juin 1888.

(Du 3 décembre 1888.)

---

Monsieur le président et messieurs,

Vous nous avez transmis pour rapport un « recours de la compagnie des chemins de fer du Nord-Est suisse contre les arrêtés du conseil fédéral dans l'affaire dite des lignes du moratoire ».

Nous prenons la liberté de vous faire remarquer que, déjà lorsque cette requête vous a été remise, nous avons déclaré que notre message du 25 mai 1888 contenait tous les éléments essentiels pour l'appréciation matérielle de ce recours. Nous pouvons donc nous borner à discuter encore quelques points qui ont une importance particulière.

Tout d'abord, nous estimons qu'il est de notre devoir d'insister encore une fois sur l'intérêt public lié à la question des lignes du moratoire, car il nous semble que ce côté de la question, le plus important, n'a pas encore été examiné au sein des chambres fédérales.

La circonstance que le Nord-Est n'était pas en position de faire face aux frais de construction des lignes du moratoire contribua essentiellement à la position précaire dans laquelle se trouvait

cette entreprise en 1876. Personne ne songeait à l'effet rétroactif des nouvelles lignes sur la position financière future de la compagnie du Nord-Est, on se contentait de l'assurance que cet effet rétroactif « ne serait en tout cas pas d'une importance telle qu'il puisse être d'un grand poids dans la balance vis-à-vis de la considération qu'en complétant convenablement et en terminant d'une manière rationnelle la construction du réseau des chemins de fer du Nord-Est, on procurerait une base solide pour longtemps à l'avenir financier de l'entreprise » \*).

Il était réservé à l'administration du Nord-Est elle-même de dissiper cette illusion, lorsqu'elle trouva, en 1885, après la première enquête faite d'une manière approfondie, que l'effet rétroactif au point de vue financier, dont il était à peine question dix ans auparavant, se traduisait par une perte annuelle durable de la somme énorme de 2 1/2 millions.

C'est seulement par cette enquête, puis par le rapport des experts fédéraux du 10 août 1886, que les graves conséquences des conventions relatives à la construction des lignes du moratoire ont été mises au jour. La circonstance que, en 1876, le Nord-Est ne pouvait pas payer les frais de construction faisait bien prévoir des embarras, mais personne ne supposait que, après que l'on se serait procuré le montant des frais de construction, il se produirait un inconvénient beaucoup plus grand, c'est-à-dire un énorme préjudice permanent.

La Confédération qui, en 1876, estimait être dans une position absolument désintéressée, fut attirée par cet état de choses dans la sphère de cette calamité. Nous avons établi, dans notre message du 25 mai dernier relatif à la prolongation des délais pour le chemin de fer de la rive droite du lac de Zurich, que le préjudice qu'éprouverait la Confédération en cas de rachat par le fait de la construction des lignes du moratoire, s'élèverait pour le tout moins à 25 millions.

Parer à ce préjudice a été et reste une obligation élémentaire non seulement du conseil fédéral, mais de toutes les autres autorités fédérales appelées à agir dans cette affaire. La Confédération s'est désaisie du moyen le plus efficace pour cela, le refus de prolonger les délais. Après l'arrêté du 14 février 1878, sur la portée duquel la Confédération n'a été éclairée que dix ans plus tard, ce refus ne parut plus possible. Le 27 juin 1888, l'assemblée fédérale a décidé en principe, pour toutes les lignes (à l'exception du tronçon ajourné Thalweil-Zoug), la prolongation de délais et par là la cons-

\*) Rapport à l'assemblée générale du 28 septembre 1872.

truction ; il ne s'agit donc plus pour la Confédération que de l'exercice des droits généraux que la loi lui confère en ce qui concerne la justification financière, la présentation des plans et la surveillance de la construction, etc.

C'est sur ce point que nous rencontrons le recours du Nord-Est dans lequel on demande au conseil fédéral de s'expliquer sur la manière dont il entend exercer ces droits.

La réponse appartient à l'assemblée fédérale qui ne pourra se dispenser d'avoir entre autres aussi égard aux points suivants :

## I.

En ce qui concerne la question de la justification financière, dont parle l'avant-dernier passage du recours, il ne peut s'agir ici d'incriminer, ni même de critiquer seulement un *arrêté du conseil fédéral*, attendu que la décision relative à la justification financière fournie par le Nord-Est n'a eu lieu qu'*après* la réception du recours, soit le 22 août 1888. Le recours ne vise en réalité pas non plus cet arrêté ou un arrêté antérieur, mais il demande en général que, en ce qui concerne la justification financière, le conseil fédéral n'applique pas certains principes.

Ces principes, que le conseil fédéral a exprimés à différentes occasions à l'égard du Nord-Est, sont les suivants :

1. lorsqu'une compagnie de chemin de fer s'oblige en droit privé vis-à-vis de tiers à construire de nouvelles lignes, et qu'elle trouve ensuite que l'accomplissement de cette obligation équivaut à une perte se répétant annuellement d'au moins 2  $\frac{1}{2}$  millions, on ne doit pas lui accorder le droit de construire ces lignes avec de l'argent emprunté, ainsi que cela est expressément admis par la direction des chemins de fer du Nord-Est dans les calculs qu'elle a établis ;
2. l'emploi, pour la construction de nouvelles lignes, d'argent emprunté équivaldrait, sous le rapport financier, à l'utilisation de sa fortune disponible et spécialement des ressources destinées à l'amortissement.

Dans sa décision relative à la consolidation du Nord-Est, du 23 juin 1887, ainsi que dans son message du 25 mai (page 10, alinéas 1 et 3), le conseil fédéral n'a pas *appliqué* ces principes, mais il les a *exprimés*, et aussi motivés, en traitant des objets d'une nature toute différente.

Le recours voudrait savoir de quel droit le conseil fédéral ose seulement prétendre qu'il soit défendu de faire des dettes ou d'em-

ployer sa fortune à construire des chemins de fer qui ruinent le propriétaire, et il fait remarquer qu'une défense de ce genre équivaldrait à une tutelle que le conseil fédéral n'a pas le droit d'exercer.

Nous ne réclamons pas cette compétence, mais nous constatons le fait que le Nord-Est doit certainement savoir gré de n'être pas sous tutelle moins à son propre mérite qu'à une lacune dans la loi. On peut dire en toute sûreté que tout particulier qui passerait des conventions du genre de celles relatives à la construction des lignes du moratoire, serait privé de la disposition de ses biens et qu'on lui nommerait un tuteur. Ce fait n'autorise toutefois en aucune manière le conseil fédéral à traiter le Nord-Est comme étant sous tutelle, mais il l'oblige dans tous les cas à appliquer au moins les dispositions légales qui visent les compagnies qui contractent des dettes à la légère.

La loi du 24 juin 1874 concernant les hypothèques sur les chemins de fer et la liquidation forcée de ces entreprises contient une disposition de ce genre. D'après cette disposition, les compagnies de chemins de fer n'ont nullement le droit d'augmenter leurs dettes de la manière qui leur convient ou en général de disposer sans restriction de leur fortune. Si notre législation ne connaît pas la mise sous tutelle des compagnies de chemins de fer, elle a par contre restreint essentiellement leur capacité de disposition vis-à-vis de celle des individus. A teneur de l'article 10 de la loi prérappelée, les créanciers hypothécaires d'une compagnie de chemin de fer sont autorisés à s'opposer à la vente du chemin de fer ou d'une de ses lignes, à l'aliénation d'une partie considérable du matériel d'exploitation et à la fusion avec d'autres compagnies, dans le cas où la sécurité de leur créance hypothécaire serait mise en péril.

La deuxième restriction applicable ici appartient à *l'état* qui, suivant l'article 3, doit faire dépendre l'autorisation de constitution d'hypothèque pour une dette à contracter de la condition que l'emprunt sera affecté à un but avantageux à l'entreprise. Il découle pour le conseil fédéral de cette disposition l'obligation de combattre la prétention du Nord-Est.

Dans la règle, lorsqu'il s'agit de la construction de voies ferrées, le conseil fédéral se contente, pour autoriser l'hypothèque, de la justification du montant du capital d'établissement (règlement du 1<sup>er</sup> février 1875) et présume un rendement au moins égal aux frais d'exploitation. Cette manière de procéder est, dans les mêmes suppositions, la même vis-à-vis de chacun. Au cas particulier toutefois, la situation est positivement tout autre. L'administration du

Nord-Est prétend de prime abord que les lignes moratoires à construire non seulement ne favoriseront pas l'entreprise des chemins de fer du Nord-Est, mais qu'elles lui occasionneront une perte annuelle qui doit être estimée à 2 $\frac{1}{2}$  millions au minimum et non seulement à fr. 1,800,000, comme le font les experts.

A cette déclaration, le conseil fédéral oppose, de par la loi, celle-ci :

Pour ce cas de dilapidation inconsidérée de la fortune de la compagnie, la prescription de la loi du 24 juin 1874 est applicable, et si la Confédération a une fois le droit de s'opposer à l'augmentation des dettes, c'est bien ici. Le conseil fédéral ne veut du reste pas faire usage de ce droit dans toute son étendue, il ne veut pas exclure de nouveaux emprunts et empêcher par là le Nord-Est d'accomplir ses obligations vis-à-vis des lignes du moratoire, mais restreindre l'augmentation des dettes et, par cette restriction, forcer la compagnie à prélever, pour une part convenable, les frais de construction sur les recettes annuelles. Nous estimons également qu'il va de soi que l'emploi de la fortune de la compagnie équivaut à une augmentation des dettes, comme d'un autre côté il est clair qu'il faut faire une différence entre le nouveau capital-actions et le reste de la fortune de la compagnie.

En ce qui concerne spécialement l'emploi des parts d'amortissement pour la construction des lignes du moratoire, nous estimons que la digression y relative figurant dans le recours suppose une forte dose de bonne volonté de la part du lecteur. D'après ce que nous avons dit ailleurs, nous pouvons d'autant plus facilement passer outre que cette question est réglée par une obligation contractuelle spéciale du Nord-Est. Cette obligation date du 8 avril 1885 et renferme à l'article 4 la disposition suivante :

« A teneur de l'article 4 de la loi, la compagnie des chemins de fer du Nord-Est, pour l'amortissement des pertes de cours du montant de fr. 13,752,054. 40, peut réclamer un délai de 74 années, fixé d'après la durée des emprunts, et le délai à fixer par le conseil fédéral, suivant la même disposition légale, pour l'amortissement des autres fr. 11,247,945. 60, s'étend, d'après la proportion généralement admise, de 16 à 17 années. En considération des obligations contractées par la compagnie des chemins de fer du Nord-Est pour l'établissement et l'exploitation des lignes mentionnées à l'article 3 de cette convention, l'amortissement devra toutefois être accéléré et 24 années sont en conséquence fixées pour sa durée pour la somme totale de 25 millions de francs.

« Le Nord-Est s'oblige, durant cette époque et pour la première fois sur le compte de l'année 1884, d'affecter chaque année

au remboursement de sa dette en obligations ou à la constitution d'un fonds d'amortissement y relatif, la somme fixe de fr. 1,040,000 ou, à son choix, fr. 600,000 avec adjonction chaque fois de 4,5 % des versements annuels antérieurs. »

Pour autant que cette convention a été passée pour être maintenue, ce que le Nord-Est ne conteste pas, nous n'avons pas à nous occuper de quelle manière, abstraction faite de la convention, on aurait pu employer la somme d'amortissement. Vis-à-vis du texte non équivoque, d'après lequel le Nord-Est doit « affecter annuellement la somme fixe de fr. 1,040,000 (ou fr. 600,000 + des intérêts) au remboursement de sa dette en obligations ou à la constitution d'un fonds d'amortissement y relatif », on ne devrait pas croire qu'il fût possible de prétendre que la construction de lignes reconnues sans valeur pût équivaloir au remboursement de la dette en obligations de la compagnie ou à la constitution d'un fonds d'amortissement. Le remboursement effectif des dettes ou la constitution d'un fonds effectif d'amortissement, voilà l'objet de l'obligation qui est du reste aussi peu absolu que la défense de contracter de nouveaux emprunts. Lors de la conclusion de la convention du 8 avril 1885 déjà, on a tranché directement et d'une façon non équivoque la question de savoir de quelle manière l'amortissement aurait lieu lorsqu'il s'agirait de construire les lignes du moratoire. Le Nord-Est paraît avoir complètement oublié que l'article 4 déjà mentionné dit textuellement ce qui suit dans son dernier alinéa :

*« Par contre, à partir de l'époque à laquelle le Nord-Est, conformément à l'arrêté fédéral du 14 février 1878, sera tenu de construire une ou plusieurs lignes, on lui accordera la faculté de réclamer une diminution proportionnée des obligations déterminées. Une modification en conséquence du plan d'amortissement devra aussi avoir lieu dans le cas où, par voie d'entente à l'amiable entre les intéressés, il interviendrait une modification des obligations en vigueur concernant la construction. »*

Ainsi donc l'amortissement doit continuer lorsqu'on construira les lignes du moratoire; on devra continuer de rembourser les obligations et continuer de constituer le fonds. Le Nord-Est ne peut réclamer qu'une diminution du quantum, et ce qu'il économise par cette diminution peut et doit être appliqué à la construction.

Nous estimons qu'il va de soi que l'importance de cette réduction est à déterminer d'accord avec le conseil fédéral.

Pour terminer cette partie de notre rapport visant la justification financière, nous répétons d'une manière succincte que :

Le conseil fédéral a déclaré et il répète encore aujourd'hui qu'il n'appartient pas à une compagnie de chemin de fer de faire face aux frais de construction de nouvelles lignes — dont une enquête officielle a démontré que la construction et l'exploitation porterait un grave préjudice à l'entreprise — à son gré en contractant de nouvelles dettes ou en employant la fortune disponible, mais que le conseil fédéral a au contraire le droit, que la loi lui confère, d'interdire ou de limiter l'emprunt.

En ce qui concerne l'emploi des ressources disponibles, ce droit est formellement reconnu par une obligation spéciale du Nord-Est touchant les lignes du moratoire.

Par surabondance, nous nous référons encore tout spécialement au rapport que le conseil d'administration du Nord-Est a fait le 21 juin 1877 à l'assemblée générale des actionnaires sur la situation critique dans laquelle se trouvait alors l'entreprise. Parmi les motifs qui aggravent le relèvement de l'entreprise, on y fait de nouveau ressortir\*) le montant trop minime du capital-actions comparé aux dettes, et comme remède on recommande l'augmentation de ce capital et l'amortissement des dettes, jusqu'à ce que le capital-actions atteigne au moins 50 % du passif, et l'on proposait comme moyen que, jusqu'à ce que ce but fût atteint, aucun dividende ne fût plus payé, les actionnaires devant être désintéressés par des bons de parts à échanger contre de nouvelles actions dès que le montant atteindrait 500 francs. Une disposition y relative figurait aussi au projet de statuts de 1878, mais elle ne fut pas acceptée par l'assemblée générale qui la remplaça par la formule « que le capital social pouvait être augmenté ». Aujourd'hui, sans compter les frais de construction des lignes du moratoire, les obligations du Nord-Est émises se montent à 139 millions, le capital-actions jusqu'à dernièrement à 53 millions seulement (maintenant à 68), et cette même compagnie qui, en 1877, avec 50 millions d'actions et 122 millions de passif, envisageait, avec raison selon nous, cette situation comme un danger pour son existence future, se plaint aujourd'hui que le conseil fédéral s'oppose à une nouvelle augmentation de ses dettes et elle demande que l'assemblée fédérale interdise que des efforts soient fait dans ce but.

## II.

Nous arrivons à un autre point du recours, à la mesure qui a été appelée *saisie-arrêt des recettes nettes*. Le 6 juin 1887, le conseil fédéral prit, au sujet des comptes et du bilan du Nord-Est

\*) Pages 34 et 55.

pour l'année 1886, la décision qui lui est conférée par l'article 5 de la loi du 21 décembre 1883. Cette décision portait entre autres que « toute disposition relative à l'emploi du produit net était suspendue jusqu'à nouvel ordre ». Conformément à la loi sur la comptabilité des compagnies de chemins de fer, cette décision du conseil fédéral fut soumise par la direction à l'assemblée générale des actionnaires qui, sur la proposition du conseil d'administration, chargea celui-ci « d'employer contre la défense de disposer du produit net de 1886 les moyens de droit qu'il jugerait convenables. »

En exécution de cette décision, l'administration des chemins de fer du Nord-Est trouva bon de renoncer à la voie légale que lui indiquait la loi sur la comptabilité; au lieu d'informer le conseil fédéral que son arrêté était contesté et de lui laisser le soin de porter le différend devant le tribunal fédéral (article 5, 2<sup>me</sup> alinéa), elle l'avisait qu'elle l'attaquait devant la cour suprême du canton de Zurich. La procédure devant ce tribunal fut alors instruite par suite d'un recours en cassation dirigé contre les représentants des lignes du moratoire, recours qui avait non seulement pour objet l'arrêté du conseil fédéral du 6 (confirmé le 23) juin 1887, concernant la *solution à apporter aux comptes de l'année 1886*, mais aussi un deuxième arrêté indépendant de même date (23 juin 1887) *relatif à la question de la consolidation de l'entreprise des chemins de fer du Nord-Est*. Le conseil fédéral demeura complètement étranger au procès et ne jugea en aucune manière à propos d'intervenir.

Par jugement du 24 septembre 1887, la chambre d'appel de la cour suprême du canton de Zurich décida de ne pas donner suite à l'action en nullité formulée par le Nord-Est. La cour motiva ce jugement, en ce qui concerne la saisie-arrêt du produit net prononcée par le conseil fédéral, par le considérant que le conseil fédéral, ainsi que cela résulte de l'examen de la cause, tant au point de vue formel qu'au point de vue matériel, n'avait pas pris cette décision au sujet du produit net ensuite de la mission qu'il avait reçue de l'assemblée fédérale le 14 février 1878, *mais en se basant sur la loi concernant la comptabilité des compagnies de chemins de fer*. La justesse évidente de ce considérant saute aux yeux. La défense de disposer du produit net constitue la partie intégrante de l'arrêté par lequel le conseil fédéral prit, le 6 juin 1887, une décision relativement aux comptes du Nord-Est qu'il approuva avec les deux restrictions 1° que certaines dépenses soient éliminées du compte de construction et reportées au compte d'exploitation et 2° que, jusqu'à nouvel ordre, il ne soit pris aucune disposition au sujet du produit net.

Le jugement relatif à la consolidation du Nord-Est eut lieu par contre le 23 juin 1887; il renferme (chiffre 2 des considérants)



la réserve expresse, après que le conseil fédéral aura pris, au sujet de la consolidation, la décision qui lui a été confiée par arrêté spécial de l'assemblée fédérale, de résoudre la question, différente sous le rapport de la compétence et du contenu matériel, de savoir avec quelles ressources les frais de construction peuvent être couverts, « lors des décisions à prendre en ce qui concerne les comptes annuels, ainsi que lors de la vérification de la justification financière à fournir pour les différentes lignes. »

C'est dans ce sens que le conseil fédéral confirma le 23 juin 1887, à l'égard de la direction du Nord-Est, sa décision du 6 juin même année, et à cette occasion il fit une distinction exacte entre les deux questions.

Le motif qui engageait le conseil fédéral à traiter la question des ressources pour la construction comme une question de comptes et bilan est facile à concevoir. L'obligation de droit civil de construire les lignes du moratoire est une dette grevant la fortune du Nord-Est, qui, par la déclaration de consolidation, était échue et, d'après les calculs établis par l'administration de la compagnie et par les experts fédéraux, aura pour conséquence une diminution successive de sa fortune qui s'élèvera à plus de 36 millions. La circonstance que ce rapport ne peut être exprimé dans le bilan en chiffres déterminés n'exclut pas son influence sur la formation du produit net, et le conseil fédéral avait en conséquence le droit et le devoir, en prenant une décision au sujet du bilan de 1886, d'y avoir égard conformément à la loi sur la comptabilité, ainsi que cela est aussi reconnu dans les motifs de la cour suprême de Zurich. Si le Nord-Est estimait que cette décision au sujet de ses comptes fût inadmissible en droit, la décision définitive appartenait au tribunal fédéral. Maintenant qu'elle a renoncé à ce juge, elle n'a plus le droit de se plaindre de contrainte.

Abstraction faite de la question de compétence, la demande formulée à l'assemblée fédérale dans le recours qui nous occupe ne peut être envisagée comme un moyen de droit légal. Le Nord-Est ne réclame pas de l'assemblée fédérale une décision relative à la disposition prise le 6 juin 1887, quoique cette disposition fût encore en vigueur à l'époque du dépôt du recours. Il conclut à ce qu'il plaise à la haute assemblée fédérale *déclarer* :

« Le conseil fédéral n'a pas le droit, dans le but d'assurer les ressources financières nécessaires à la construction des lignes du moratoire, de prononcer la saisie-arrêt de la fortune ou des bénéfices nets de la compagnie du Nord-Est. »

Si cette thèse, de même que la seconde où il est question de a justification financière, doit avoir une signification publique et

être en conséquence obligatoire pour le conseil fédéral, l'assemblée fédérale ne peut pas, quelle que soit la décision qu'elle puisse prendre au sujet du recours, se borner à *déclarer* ces thèses. Celles-ci constituent, d'après leur nature même, l'objet d'une *loi*, qu'il faut édicter par la voie tracée par la constitution. La constitution fédérale n'octroie à personne la faculté de formuler des règles de droit et de les faire sanctionner par l'assemblée fédérale. Le Nord-Est n'a, comme tout particulier, que le droit de réclamer de l'assemblée fédérale, par pétition, une loi sur un objet quelconque; la constitution ne connaît pas de « déclarations » qui puissent être demandées par voie de recours.

Les voies sont également ouvertes et indiquées à celui qui veut se plaindre de l'*application* incorrecte des lois en vigueur. *Tous* les différends provenant des décisions du conseil fédéral relatives aux comptes et bilans des chemins de fer doivent, d'après la loi sur la comptabilité (article 5), être portés devant le tribunal fédéral. Si le Nord-Est avait des motifs spéciaux, que nous ignorons, d'invoquer un juge incompetent, c'est son affaire; mais venir après coup devant l'assemblée fédérale pour demander non pas une décision au sujet de la disposition prise par le conseil fédéral et l'abrogation de cette dernière, mais pour solliciter uniquement qu'il soit prononcé que le Nord-Est était dans son droit, cela ne lui appartient pas d'après la constitution et la loi.

La deuxième « déclaration » exigée de l'assemblée fédérale relativement à la justification financière n'a non plus pas de base. A l'époque du recours (**4 juin**), la décision du conseil fédéral datée du **22 août** n'avait encore pas du tout paru et toute mesure de droit était par là sans objet. C'est seulement plus tard, par lettre du 27 octobre 1888, que le Nord-Est s'est exprimé vis-à-vis du conseil fédéral quant à cette décision. Nous joignons cette lettre comme annexe au présent rapport, parce que l'état de choses actuel repose là-dessus. Il en ressort :

1. que le Nord-Est ne veut *pas contracter de nouvel emprunt* pour l'établissement des cinq lignes qui entrent aujourd'hui en ligne de compte, abstraction faite des subventions des contrées intéressées et d'un emprunt précédemment autorisé, mais non encore émis;
2. qu'il emploiera par contre la somme de 15 millions de francs d'un nouveau capital-actions à émettre, et
3. qu'il se réserve de se procurer par voie d'emprunt la somme de fr. 1,910,400 qui manque encore.

Abstraction faite du dernier point, cette justification s'accorde parfaitement avec les principes posés et exprimés ci-haut par nous.

La somme totale nécessaire se monte à fr. 26,067,400 dont 57,7 % sont couverts par le nouveau capital social et 35,2 % par les subventions des communes s'élevant à fr. 7,157,000 et les nouvelles obligations à émettre d'une valeur nominale de fr. 2,000,000, ensemble fr. 9,157,000, montant auquel se réduit donc la diminution de fortune que la construction des lignes en question occasionnera au Nord-Est.

Pour le solde de fr. 1,910,400 non encore justifié, la décision du conseil fédéral est réservée. Ce dernier ne trouve pas qu'un nouvel emprunt de ce montant soit inadmissible, pourvu que l'amortissement fixé par le protocole du 8 avril 1885 demeure intact, mais il se réserve de prendre une décision à cet égard.

### III.

Les explications du Nord-Est au sujet de l'arrêté de l'assemblée fédérale du 14 février 1878 (pages 41 et suivantes du recours) sont dignes de remarques. Pour les apprécier exactement, il suffit de laisser parler le Nord-Est lui-même et de mettre ces expressions de 1878 en regard de celles d'aujourd'hui.

On peut lire dans le rapport du 21 juin 1877 du conseil d'administration à l'assemblée générale ce qui suit (pages 37 et suivantes):

« Comme la compagnie des chemins de fer du Nord-Est, en considération de ses nouvelles lignes en construction ou à construire, *n'est plus en état de satisfaire aux dispositions des lois fédérales et des concessions, il est hors de doute que les décisions qui découlent de cette situation rentrent dans la sphère d'activité des autorités fédérales*, et la compagnie des chemins de fer du Nord-Est empiéterait sur cette sphère si elle voulait chercher à obtenir d'elle-même des conventions avec les autorités cantonales et à demander seulement ensuite l'approbation des autorités fédérales. Une pareille manière de procéder pourrait d'autant moins convenir à ces dernières qu'il y a lieu d'examiner en même temps les rapports internationaux.

« Mais, abstraction faite de ceci, les graves conséquences que la déconfiture de la compagnie suisse des chemins de fer du Nord-Est aurait pour le bien-être du pays, nécessitaient déjà une requête en intervention des autorités fédérales. Ces conséquences sont assez évidentes. Il suffit de citer la diminution de la puissance de transport d'une partie importante des lignes suisses, diminution qui serait la suite inévitable de cette déconfiture, l'im-

portance que l'existence de la compagnie du Nord-Est a pour l'exécution du chemin de fer du St-Gothard, l'importance aussi de sa consolidation financière pour l'achèvement ultérieur du réseau des voies ferrées de la Suisse orientale, la somme énorme des capitaux suisses engagés dans l'entreprise du Nord-Est, et la circonstance qu'une gêne durable et la perte en partie totale de ces capitaux porteraient nécessairement une grave atteinte à l'ensemble du bien-être national. Ce sont là des questions qui toutes doivent attirer au plus haut degré l'attention des autorités fédérales, de sorte que ces dernières, déjà, par le devoir que leur trace la constitution « de favoriser la prospérité commune du pays », sont pleinement légitimées, par leur intervention, de préparer les voies par lesquelles on arrivera à une solution satisfaisante des difficultés actuelles et on pourra épargner au pays un grave désastre. »

C'est ainsi que le Nord-Est écrivait au moment de la « déconfiture ».

Dans le recours du 4 juin 1888, on peut lire (page 36) :

« Le conseil fédéral prétend justifier ses mesures de rigueur par des précédents et il cherche à prouver qu'en 1878 les autorités fédérales ont dû prendre à l'égard du Nord-Est des mesures de faveur extraordinaires en dehors du droit commun. Cela nous oblige à examiner en quelques mots ce qui s'est passé à cette époque :

1. Le conseil fédéral a désigné un délégué chargé de provoquer une entente entre le Nord-Est et les représentants des lignes moratoires. Les pourparlers ont abouti aux « conventions du moratoire » qui n'ont nullement été *imposées* par le conseil fédéral, ainsi que le prouve du reste l'exemple de la ligne Dielsdorf-Niederweningen. Le conseil fédéral s'est acquis ainsi un droit à la reconnaissance du Nord-Est, mais aussi et surtout à celle des contrées intéressées; celles-ci, en consentant dans leur intérêt bien plus que dans celui du Nord-Est à une prolongation de délais, ont permis d'assurer la construction de ces lignes.

2. L'assemblée fédérale a étendu le délai de construction à huit années, agissant ainsi dans la plénitude de ses droits et sans faire violence à qui que ce soit. Elle eût pu refuser ce délai et alors les concessions auraient été de plein droit périmées. Le Nord-Est aurait-il eu à se plaindre? C'est une question à laquelle toute personne non prévenue répondra facilement d'elle-même. En réalité, l'assemblée fédérale n'a pas prolongé de huit ans le délai de concession exclusivement en faveur du Nord-Est, puisqu'elle y a consenti sous la réserve expresse que le Nord-Est devrait céder sa

concession à tout concurrent qui pourrait se présenter pendant ces huit années.

3. L'assemblée fédérale n'a point fait du conseil fédéral un arbitre, elle l'a seulement autorisé à remplir les fonctions d'arbitre qui lui avaient été déléguées par les parties ayant signé les conventions moratoires. Mais là aussi l'assemblée fédérale s'est réservée toute liberté d'action et elle n'est en aucune façon liée par la sentence arbitrale; celle-ci n'a d'effet qu'entre les parties qui s'y étaient d'avance volontairement soumises.

Voilà ce qu'on qualifie de mesures extraordinaires prises par l'assemblée fédérale en faveur du Nord-Est. »

C'est ce que le Nord-Est écrit au moment où il prétend être non seulement en position de couvrir par ses recettes le déficit total de fr. 1,700,000 calculé par les experts, mais pouvoir en sus mettre encore à la disposition des actionnaires un excédant annuel de plus de fr. 2,000,000 (page 36 du recours).

Voilà un langage qui rappelle l'époque à laquelle le Nord-Est mettait encore beaucoup plus de deux millions de francs à la disposition des actionnaires, ce qui a néanmoins abouti à la prière de le préserver de la faillite.

Le calcul sur lequel se base la confiance actuelle de pouvoir distribuer de nouveaux dividendes importants mérite réflexion et est propre à soulever quelque méfiance. Le Nord-Est, en partant du déficit total annuel admis par les experts et se montant à fr. 1,700,000, en déduit plus du tiers, soit fr. 600,000, en prétendant simplement que la ligne de Thalweil à Zoug qu'il s'est chargé d'établir en vertu d'une convention *n'est pas en cause pour le moment*.

Nous sommes d'avis qu'il faut porter en compte la ligne Thalweil-Zoug aussi longtemps que le Nord-Est n'est pas déchargé de son obligation par un acte légal quelconque, et nous continuons aussi à prendre pour base le chiffre figurant au rapport des experts, tout en n'excluant naturellement pas des modifications en plus ou en moins.

Le recours nous oblige à faire remarquer combien les estimations faites à différentes époques par le Nord-Est sont incertaines et contradictoires.

La circonstance, dont le conseil d'administration était informé d'avance, que la direction du Nord-Est calculait à une somme « dépassant » 2 1/2 millions le déficit qu'occasionneraient les lignes du moratoire, n'a jamais été envisagée par le conseil fédéral comme une tentative d'induire n'importe qui en erreur. Nous n'avons jamais

contesté la déclaration que nous a faite le Nord-Est en nous envoyant ses calculs (25 novembre 1885): « qu'il s'était loyalement efforcé d'arriver à un tableau, aussi conforme que possible à la probabilité, de ce qui arriverait si le Nord-Est était tenu d'exécuter les conventions relatives à la construction des lignes du moratoire. »

Nous ne voulons pas non plus voir une tendance de cette administration dans le fait qu'elle diminue *aujourd'hui* des deux tiers environ le résultat qu'elle avait trouvé, c'est-à-dire qu'elle le réduit à fr. 950,000.

Nous comprenons que le Nord-Est, en 1885, « sachant la lourde responsabilité qui lui incombait, ne procédait pas d'une manière optimiste », mais nous ne pouvons d'un autre côté nous défendre de la crainte que, en 1888, avec la même responsabilité, il n'ait calculé avec une autre mesure. Cette crainte s'accroît lorsque nous nous rappelons les déclarations faites par la direction du Nord-Est lors des négociations de 1883 au sujet des lignes du moratoire, quant au danger que présentaient ces lignes au point de vue financier. Dans la conférence du 2 novembre 1883 à Zurich, les délégués du Nord-Est, MM. Studer et Russenberger, s'exprimaient de la manière suivante :

« La position actuelle est obscure pour tous les intéressés; les délais de construction qui avaient été arrêtés dans les conventions primitives ont été remplacés par les conventions du moratoire de 1877, par lesquels on donnait au conseil fédéral la faculté de décider si, à l'expiration de l'année 1885, le Nord-Est était suffisamment reconstitué pour reprendre les travaux sur les diverses lignes et dans quel ordre cela devait avoir lieu. Le Nord-Est ne croit pas que le conseil fédéral reconnaitra cette reconstitution avant qu'il se soit écoulé un long espace de temps. Car, si même la compagnie a réuni alors, par suite de la saisie-arrêt des dividendes, des excédants de l'exploitation se montant à environ 3 millions de francs, et si même ces excédants atteignent une somme plus élevée jusqu'à fin 1885, ils seront toujours de peu d'importance vis-à-vis des 35 millions au minimum dont on aura besoin pour les nouvelles lignes, pour les intérêts desquels les excédants économisés ne suffiraient pas, tandis que l'établissement de ces nouvelles lignes qui feraient concurrence à celles existant déjà, sans amener un nouveau trafic, occasionnerait nécessairement une perte sensible sur les recettes actuelles, tout en augmentant les dépenses pour l'exploitation. *En entreprenant la construction de ces lignes, le Nord-Est se trouverait de nouveau au bord de l'abîme dont les conventions du moratoire devaient le préserver.*

« La compagnie du Nord-Est doit donc chercher à se décharger des obligations de construire. Elle ne veut toutefois pas le faire sans tenir compte d'une manière équitable des droits des contrées intéressées. »

Pour empêcher la ruine qui menaçait la compagnie et en tout cas pour détourner le dommage qui a été estimé une fois à 50 millions de francs ( $2\frac{1}{2}$  millions de perte annuelle), une autre fois approximativement à 20 millions, le Nord-Est a offert à ses co-contractants une somme de **quatre** (!) millions de francs payée une fois pour toutes.

En présence de pareils faits, que nous exposons sans les accompagner d'aucun commentaire, le conseil fédéral avait doublement l'obligation de déterminer lui-même les conséquences financières des lignes du moratoire et, cela étant fait, d'avoir égard d'une manière convenable, dans toutes les questions surgissant au sujet des comptes et bilans du Nord-Est, de la perte annuelle, soit du montant en capital trouvé par les experts fédéraux. Aussi longtemps que le Nord-Est ne révoque pas son propre mémoire et n'atténue pas celui des experts, son bilan demeure effectivement augmenté d'un poste passif dont le montant atteindra finalement la somme correspondant en capital à la perte annuelle de fr. 1.700,000. La circonstance que la valeur actuelle de cette somme n'est pas maintenant formellement inscrite au bilan, n'apporte pas le plus petit changement à l'état de la dette, pas plus qu'à l'obligation des autorités de la prendre en considération comme n'importe quelle autre dette en vérifiant les comptes et bilans.

Il est vrai qu'en procédant de la sorte dans l'intérêt de l'entreprise, la Confédération n'est pas à l'abri de la perte que l'établissement des lignes du moratoire lui occasionnera en cas de rachat, car, dans tous les cas, en rachetant d'après les diverses concessions, elle aura à payer les sommes dépensées pour la construction de toutes les lignes sans valeur, sommes évaluées, ainsi que nous l'avons dit plus haut, à fr. 38,461,600. Au mépris de cet état de choses, le Nord-Est trouve encore aujourd'hui avoir le droit de demander dans son recours ce que la Confédération a fait « de bien extraordinaire » pour le Nord-Est par son arrêté du 14 février 1878.

Par sa décision d'acheter le Nord-Est, le conseil fédéral poursuivait aussi essentiellement le but, sinon d'écartier complètement les conséquences de la question du moratoire, fatale à tous les points de vue, du moins de limiter la perte dans la mesure du possible. Personne ne contestera qu'on aurait pu satisfaire les intérêts réels du trafic dont il s'agit en modifiant passablement les

conventions relatives à la construction et en diminuant les frais d'une manière importante. La Confédération, qui n'était pas liée par ces conventions, aurait pu, en se chargeant du réseau du Nord-Est, effectuer ces modifications et les imposer comme conditions à l'exécution des lignes moratoires. La position n'était pas la même pour le Nord-Est ; il est en droit tenu d'exécuter les lignes conformément aux dispositions des conventions, et si l'on avait demandé n'importe quelle modification, il aurait pu, en se basant sur cette circonstance, se dégager des obligations contractées et faire perdre aux contrées intéressées aux lignes du moratoire les droits qu'elles croyaient sauvegardés par l'arrêté fédéral de 1878.

Dès le début déjà des négociations relatives à l'acquisition de son entreprise, le Nord-Est n'ignorait pas que le conseil fédéral poursuivait ce but quant aux lignes du moratoire pour, en cas de rachat, épargner ainsi une lourde charge à la Confédération. Lorsque donc le Nord-Est se plaint aujourd'hui que le conseil fédéral a refusé d'approuver, pendant les négociations relatives au rachat, les nouveaux statuts qui devaient mettre le conseil fédéral dans l'impossibilité d'atteindre ce but, cela doit paraître plus que particulier. Le Nord-Est avait pour cela un autre moyen à sa disposition. C'est librement qu'il avait pris part aux négociations ; il pouvait donc les rompre quand cela lui convenait et écarter ainsi tout empêchement à la sanction des statuts. Le conseil fédéral n'est resté acheteur et en même temps autorité sanctionnante qu'aussi longtemps que le Nord-Est l'a bien voulu.

En ce qui concerne un autre point touché par le recours, nous nous trouvons, exceptionnellement, dans le cas de pouvoir nous déclarer complètement d'accord avec le Nord-Est. Lors des négociations relatives au rachat, nous avons, avec le Nord-Est, fait l'observation que les spéculations, même d'un caractère plus ou moins douteux, avec les titres de chemins de fer ont lieu chez nous sur une vaste échelle. Les affaires de bourse en valeurs de chemins de fer ne sont pas restreintes au trafic des établissements financiers qui en font une spécialité, mais le fléau, dont les conséquences sont bien plus fâcheuses au point de vue moral qu'au point de vue économique, s'est aussi répandu dans les masses, et il est alimenté à nouveau par chaque circonstance paraissant destinée à avoir de l'influence sur la valeur d'un chemin de fer. Toute tentative, même toute intention reconnaissable de mettre un chemin de fer en la possession de l'état, aura ce désavantage, mais toute réussite le grand et incomparable avantage d'arracher à la spéculation une partie de son domaine. Nous déplorons donc bien plus la continuation certaine de la fièvre de spéculation que ses effets déjà produits dont parle le recours. L'histoire financière des che-



mins de fer du Nord-Est confirme d'une manière frappante ce que nous venons de dire. Nous ne mentionnerons ici que la grandiose spéculation, intimement liée à l'histoire des lignes du moratoire, qui a occasionné à la société une perte de plus de 16 millions de francs. La calamité dont le Nord-Est a été atteint en 1876 provenait essentiellement, mais non exclusivement du fait que le Nord-Est avait contracté, quant à l'établissement des lignes dont il s'agit, des obligations dont c'est seulement en 1886 qu'on a entrevu les conséquences. La commission déjà citée fait sévèrement ressortir dans son rapport du mois de février 1878 à l'assemblée générale des actionnaires « qu'on a méconnu les vrais principes d'administration et envisagé la situation du Nord-Est avec un optimisme incroyable, ainsi que toutes les conditions exigées pour la prospérité de l'entreprise », et elle signale en particulier « les fautes de l'organisation, la circonstance qu'on ne se rendait pas compte des exigences de l'entreprise, les illusions sur son rendement et son crédit, l'insouciance qui en résultait relativement aux ressources disponibles et le manque d'économie dans tous les domaines ». Par le délai de 8 années que lui a accordé l'assemblée fédérale pour remplir ses obligations relativement à la construction des lignes du moratoire et par des mesures énergiques contre les inconvénients intérieurs signalés, il fut possible à la compagnie du Nord-Est de contracter, par l'entremise de la banque des chemins de fer, un emprunt de 160 millions de francs pour lesquels elle subit la perte précitée, tandis que le conseil d'administration de la banque a perçu en tantièmes, jusqu'à la liquidation, la somme de fr. 3,138,525.

Nous terminons notre rapport, que nous considérons comme un complément du message du 25 mai 1888, et nous nous réservons, si le besoin s'en faisait sentir, de fournir encore d'autres explications lors des délibérations orales. Résumant les preuves que nous avons fournies, nous constatons que :

1. La défense de distribuer des dividendes signifiée le 6 juin 1887 constituait une mesure prise par le conseil fédéral en vertu de la loi du 21 décembre 1883; la situation du Nord-Est s'étant modifiée dès lors, cette mesure a été rapportée. Conformément aux dispositions de la loi préappelée, le *tribunal fédéral* aurait été seul compétent pour connaître de l'admissibilité de cette mesure. Le premier point du recours est en conséquence sans objet et porté devant une autorité incompétente.

2. La décision prise le 22 août 1888 relativement à la justification financière pour la construction des lignes du moratoire n'a été portée par le Nord-Est devant aucune autre autorité et elle subsiste actuellement de plein droit. La demande adressée *avant* la

notification de cette décision à l'assemblée fédérale, tendant à ce que cette dernière « émette une déclaration » au sujet des principes en vigueur pour le dépôt de la justification financière est « inconstitutionnelle » et en outre, au cas particulier, sans but.

Par ces motifs, nous vous demandons de ne pas entrer en matière sur le recours du Nord-Est.

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

Berne, le 3 décembre 1888.

Au nom du conseil fédéral suisse,

*Le vice-président :*

H A M M E R.

*Le chancelier de la Confédération :*

R I N G I E R.

Annexe.

Berne, le 22 août 1888.

### **Le conseil fédéral suisse**

à

**la direction des chemins de fer du Nord-Est à Zurich.**

Très-honorés messieurs,

Par lettre du 14 du présent mois, vous nous exprimez d'abord le désir de fournir la justification financière échue pour le chemin de fer de la rive droite du lac de Zurich non seulement pour cette ligne, mais aussi pour les quatre autres lignes pour lesquelles un délai relatif à l'achèvement de la construction avait été fixé par arrêté fédéral du 27 juin 1888.

Nous sommes d'accord avec cette manière de procéder, comme aussi avec le principe que, pour toutes les lignes dont il s'agit, on

prenne pour base l'estimation du rapport des experts du 10 août 1886.

D'après ce rapport, l'établissement de ces lignes coûtera :

a. Rive droite du lac de Zurich . . . . .	fr. 16,782,200
b. Koblenz-Stein (moitié) . . . . .	» 2,399,400
c. Eglisau-Schaffhouse . . . . .	» 4,758,100
d. Dielsdorf-Niederweningen . . . . .	» 1,002,700
e. Etzweilen-Schaffhouse . . . . .	» 1,125,000
Total	fr. 26,067,400

Vous présentez la justification financière comme suit :

1. Montant de l'émission d'actions . . . . .	fr. 15,000,000
2. Emprunts à effectuer, à teneur des concessions, par les contrées intéressées (subventions) »	7,157,000
3. Montant nominal des 4000 obligations de la V <sup>me</sup> émission non encore inscrites au registre hypothécaire . . . . .	» 2,000,000
Total	fr. 24,157,000

L'estimation totale des lignes à construire porte » 26,067,400

La justification manque donc pour la somme de fr. 1,910,400 que, suivant les explications de votre lettre du 14 courant, vous avez l'intention « de vous procurer par voie d'emprunt, si cela est nécessaire ».

Nous avons premièrement à vous déclarer en général ce qui suit relativement à cette justification :

L'administration du Nord-Est a fourni au conseil fédéral la preuve (rapport de la direction du 25 novembre 1885) que la *perte annuelle* que l'exploitation des cinq lignes en question occasionnera, s'élèvera à la somme de fr. 1,772,352. Les experts fédéraux ont évalué cette perte à fr. 1,135,153. En admettant qu'avec le temps celle-ci diminue encore passablement, il y a néanmoins un fait certain, c'est que l'exploitation de ces cinq lignes, loin de favoriser le but que l'entreprise des chemins de fer du Nord-Est se propose, constituera pour elle une source permanente de préjudice. Plus il faudra contracter de nouvelles dettes pour l'établissement de ces lignes, plus ce déficit sera lourd. Déjà dans son arrêté du 23 juin de l'année dernière, le conseil fédéral a en conséquence prévu « que les recettes nettes annuelles devaient être appliquées au

paiement des frais de construction », attendu que cette manière de procéder accélérera la consolidation financière et favorisera la possibilité « d'acquérir plus facilement par voie d'emprunt l'augmentation éventuelle des ressources nécessaires pour la construction ».

Nous sommes dans l'obligation de tenir également compte de ces considérations en vérifiant les différents postes de la justification financière que vous nous avez soumise.

*Ad 1. Montant de l'émission d'actions.* Par l'emploi de ce montant de 15 millions de francs, la fortune de la compagnie sera sauvegardée de la même manière que si cette somme était couverte au moyen du produit net annuel, c'est pourquoi il n'y a aucun motif de contester ce poste.

*Ad 2 et 3. Participation des contrées intéressées (fr. 7,157,000) et obligations de la V<sup>me</sup> émission (fr. 2,000,000).* La participation des contrées intéressées repose sur la promesse de prêter au Nord-Est la totalité de cette somme. Le 2<sup>me</sup> poste (4000 obligations de la V<sup>me</sup> émission) constitue une dette dont l'inscription au registre hypothécaire a déjà été autorisée par le conseil fédéral le 14 mai 1886. En ce qui concerne la réserve de vous procurer au besoin par voie d'emprunt le reste de fr. 1,910,400 qui manque encore, nous autoriserons pareil emprunt à la condition qu'il ne dépassera pas le montant qui a été amorti, en sus des amortissements annuels fixes de fr. 1,040,000, depuis l'entrée en vigueur de la convention relative à l'apurement du compte de construction (protocole du 8 avril 1885).

C'est dans ce sens que nous accordons par les présentes notre approbation à la justification financière que vous nous avez soumise.

**Rapport du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant le recours de la compagnie des chemins de fer du Nord-Est suisse contre les arrêtés du conseil fédéral dans l'affaire dite des lignes du moratoire, du 4 juin 1888. (Du 3 décembre 1888.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1888
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	54
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.12.1888
Date	
Data	
Seite	935-954
Page	
Pagina	
Ref. No	10 069 140

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.