

Une mauvaise affaire : à propos de la convention du Gothard

Autor(en): **Rossel, Virgile**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wissen und Leben**

Band (Jahr): **7 (1910-1911)**

PDF erstellt am: **23.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-750418>

Nutzungsbedingungen

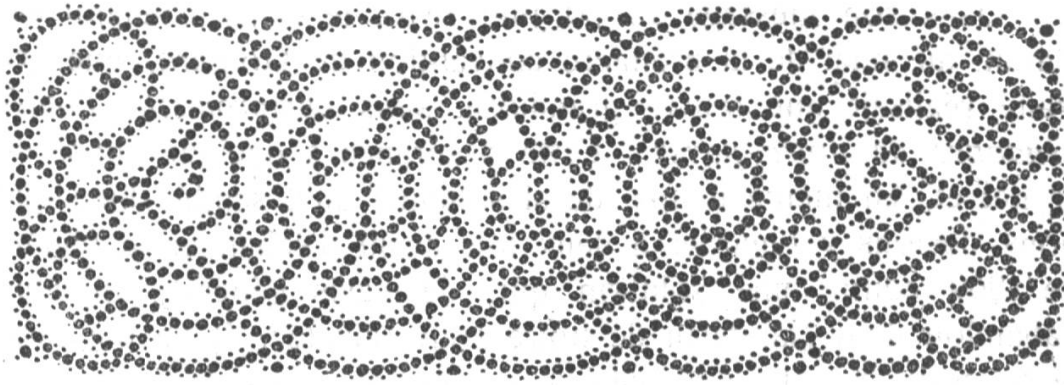
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



UNE MAUVAISE AFFAIRE (A PROPOS DE LA CONVENTION DU GOTHARD)

I. LE PASSÉ ET LE PRÉSENT

J'ai longtemps hésité avant de prendre publiquement parti dans le débat passionné que la Convention du Gothard a suscité en Suisse. Le pétitionnement populaire organisé contre ce traité a quelque chose d'une mesure révolutionnaire, puisqu'il tend à peser sur la volonté du Parlement: or, les Chambres fédérales devraient être absolument libres, car elles sont seules responsables de leur décision. Je reconnais, après cela, que ce pétitionnement a eu l'inappréciable avantage de vivifier le sentiment national, d'associer plus étroitement notre démocratie aux destinées du pays et d'obliger tous ceux qui auront à dire *oui* ou *non* dans cette affaire, à se former une opinion personnelle. Néanmoins, j'aurais cédé aux scrupules qui m'ont fait garder le silence — car enfin les rapports et les discours qu'entendront les députés seraient les plus vains des exercices oratoires, si le siège de tous était fait dès aujourd'hui — et j'aurais observé la plus prudente réserve, si le Conseil fédéral lui-même n'était descendu dans l'arène.

Ayant abordé sans aucune idée préconçue l'étude d'un grave problème, où les considérations juridiques et politiques l'emportent de beaucoup sur toutes les autres, j'essaierai d'exposer mon point de vue avec non moins de franchise que d'objectivité.

Dans son message du 30 Juin 1870, le Conseil fédéral déclarait, au sujet de la première convention du Gothard, que „ce traité réalisait une œuvre grandiose, *sans compromettre l'indépendance de notre pays*“. Cette assurance a quelque chose de si net et, en même temps, de si solennel qu'il semble bien que nous devions y regarder à deux fois avant d'échanger le régime de 1869 contre une solution qui, de l'avis général, implique l'abandon d'un „lambeau de notre souveraineté“. Il ne me sera, je le crois, pas trop difficile de démontrer que si les servitudes consenties lors de la construction du Gothard sont fâcheuses, elles ont, après le rachat, une valeur surtout théorique, et que, l'année dernière, en négociant avec l'Allemagne et l'Italie, nous avons, pour employer une image un peu triviale, donné un bœuf et reçu moins qu'un œuf.

Quel fut le but des traités de 1869 et de 1878? Pourquoi l'Allemagne et l'Italie ont-elles fourni 85 millions de subventions à l'entreprise du Gothard, et pourquoi la Suisse a-t-elle fait également sa part de sacrifices? „Pour assurer, dit l'article 1^{er} de la Convention de 1869, la jonction entre les chemins de fer allemands et les chemins de fer italiens par le moyen d'un chemin de fer suisse à travers le Gothard“. Tel est le but essentiel, devant lequel s'effacent tous les autres éléments de la question. Ainsi que le constate le mémoire allemand, du 15 Janvier 1910: „Le chemin de fer étant construit, ce but se trouve atteint“. C'est pour l'atteindre que „les parties contractantes accordèrent en commun une subvention à la Société“, qui se constitua en 1871 seulement.

Et maintenant, la Confédération suisse agissait alors en une triple qualité: comme Etat, comme autorité de contrôle et comme mandataire de la future compagnie. Comme Etat, elle assumait les obligations dérivant des articles 1 (subventionnement), 4 (mise en exploitation de la ligne Immensee-Pino, etc.), 5 (accélération des travaux), 6 (exploitation garantie contre toute interruption, sauf les cas de force majeure et les mesures commandées par la défense du pays), 7 (engagement pris avec les autres Etats de „faciliter le plus possible le trafic entre l'Allemagne et l'Italie“, engagement particulier relativement aux horaires et à la circulation d'un minimum de trains), 11 (faire exécuter les clauses du traité

qui s'appliquent à la construction de la ligne), 15, alinea 1 (transfert de concession), 16, 17, 19, 20 (stipulations concernant les subsides à verser). Comme organe de contrôle, tant que la société subsisterait ou qu'elle se transformerait de l'une des manières spécifiées à l'article 15, la Confédération s'engageait à surveiller la construction et l'exploitation. Comme mandataire de la société, mais au nom et pour le compte de celle-ci, sans se lier elle-même autrement, ce semble, qu'en vue d'assurer l'accomplissement des charges de sa mandante, elle adhéraux articles 8 (taxes maximales de transport pour les voyageurs et les marchandises), 9 et 18 (réduction des taxes et participation aux résultats financiers quand l'intérêt du capital-actions serait supérieur au 8 %, dans le premier cas, et au 7 % dans l'autre), 10 (clause de faveur pour le trafic italien sur la ligne du Gothard), 14 (for des actions et compétence du Tribunal fédéral), etc.

Nous avons donc, d'un côté, des obligations contractées directement par la Suisse, et, de l'autre, des obligations qui pèsent sur la Société. Pour les unes, les formules sont: „la Suisse s'engage“, „la Confédération suisse pourvoira“, „la Confédération suisse prendra engagement“; pour les autres: „la compagnie sera tenue de procéder à la réduction des taxes“, „la Société du chemin de fer du Gothard est tenue“, ou, à l'article 18, „les Etats se réservent un droit de participation aux résultats financiers de l'entreprise“.

Tant que la situation juridique de la société n'était pas modifiée, les traités de 1869 et de 1878 sortaient leurs effets. Cette situation pouvait changer, et trois éventualités étaient possibles:

1. La concession du chemin de fer pouvait être transférée à une autre société, avec l'approbation du Conseil fédéral, „qui prend l'engagement de pourvoir à ce que toutes les stipulations de la convention restent entièrement en vigueur“ (article 15, alinéa 1). Il n'y a pas eu de transfert de concession, et il est à peine besoin de faire remarquer que l'opération du rachat ne tombe pas sous le coup de ce texte.

2. En vertu de l'article 15, alinéa 2: „Dans le cas où une fusion viendrait plus tard à être opérée entre des chemins de fer suisses (c'est-à-dire: des compagnies suisses, dans le langage de

la convention) et le chemin de fer du Saint-Gothard, ou si la Société du Saint-Gothard construisait de nouvelles lignes, les obligations incombant à cette dernière *passeraient* à l'entreprise plus étendue en tant qu'elles se rapportent à l'exploitation." L'article 15, alinéa 2, parle de la „fusion“, ainsi que de la „construction de nouvelles lignes“ par la compagnie. La „construction de nouvelles lignes“ peut être négligée dans cette discussion. Mais qu'est-ce que la „fusion“, dont on s'occupe ici? Commençons par ouvrir une parenthèse et par rappeler que, dans le cas de fusion, les obligations incombant à l'entreprise du Gothard „passent“ à l'entreprise fusionnée: ce qui signifie, évidemment, que la compagnie absorbante en sera chargée désormais comme la compagnie absorbée elle-même, sans atténuation mais sans aggravation, et non point, si les mots français peuvent avoir un sens précis, que tout le réseau englobé dans la fusion sera tenu de les supporter dans toutes ses parties. Il est inconcevable qu'on ait pu éprouver le moindre doute à cet égard. Comment, pour n'effleurer que ce point, les obligations qui se rapportent au superdividende ou à la réduction des surtaxes de montagnes, auraient-elles, même en „passant“ à l'entreprise fusionnée, grevé celle-ci tout entière, et non pas le réseau du Gothard seul? Il serait presque cruel d'appuyer.

Je ne m'explique pas non plus comment on a pu penser que les négociateurs du traité de 1869 avaient confondu les deux notions si éminemment différentes de la fusion et du rachat. L'article 669 de notre Code fédéral des obligations a été emprunté au Code de commerce allemand; il dit: „Si une société par actions est dissoute à raison de sa fusion avec une autre société anonyme, on applique . . .“ Dans tous les commentaires du *Deutsches Handelsgesetzbuch*, on emploie couramment l'expression de: *Fusion*, et l'on désigne par là, en distinguant d'ailleurs entre la fusion proprement dite et l'incorporation, la réunion de deux ou plusieurs sociétés anonymes en une seule, ou de deux ou plusieurs sociétés en commandite par actions. Il est inimaginable que, dans un document diplomatique où l'on détermine les conséquences de la fusion possible d'une société anonyme avec d'autres, on ait sous-entendu que l'une des formes de cette fusion pourrait être le rachat, soit une expropriation consommée

par l'Etat. Et puis, l'Allemagne et l'Italie, qui nous ont d'abord contesté le droit de rachat, ont elles-mêmes admis que l'article 15, alinéa 2, n'y faisait aucune allusion.

A quoi pouvait-on bien songer, lorsqu'on prévoyait, en 1869, l'hypothèse d'une fusion? Mais à la réunion de la Compagnie du Gothard avec la Compagnie du Central, ou avec la Compagnie du Nord-Est, ou avec toutes les deux. C'étaient là les transformations les plus naturelles et les plus prochaines. Il n'était pas superflu de s'en aviser et de couper court à toutes les difficultés qui découleraient peut-être, pour les Etats contractants, d'une fusion entre ces sociétés voisines, quant aux obligations fondées sur le traité de 1869. Pourquoi n'en a-t-on pas usé de même avec le rachat? Parce que, comme nous le verrons, la question du rachat était implicitement réglée par les concessions et la législation fédérale.

3. L'article 15, alinéa 2, est étranger au rachat; il ne lui est point applicable par analogie, ne fût-ce déjà que parce qu'il n'y est pas mentionné d'une syllable et que les conditions non moins que les effets d'une fusion entre deux ou plusieurs sociétés anonymes n'ont rien de commun avec les effets d'un rachat, c'est-à-dire d'une expropriation que l'Etat s'est réservé d'opérer et qu'il opère en vertu de sa souveraineté. Mais alors, quelles sont les conséquences du rachat, en regard des traités de 1869 et 1878, et le rachat lui-même pouvait-il avoir lieu sans le préalable assentiment de l'Allemagne et de l'Italie?

M. le professeur Meili, dans une savante et lumineuse consultation, a démontré le droit absolu de la Suisse de racheter la ligne du Gothard. Si les usages locaux et commerciaux doivent être tenus pour la *lex contractus* d'une convention entre particuliers, et si, sauf stipulation contraire, ils servent à en combler les lacunes ou à en interpréter les clauses insuffisamment explicites, — des concessions de chemins de fer et la législation y relative complètent nécessairement un traité international conclu au sujet d'une entreprise ferroviaire située dans le pays qui a octroyé ces concessions et qui a édicté ces prescriptions légales; à moins qu'on n'y ait expressément dérogé, comme on a eu soin de le faire à l'article 13 („s'il existe dans les concessions cantonales des dispositions contraires à celles de la présente conven-

tion, ces dispositions s'entendront abrogées par la publication de ladite convention"). Il n'existe pas de texte par lequel on aurait, en ce qui a trait au rachat, dérogé à la loi fédérale de 1852, aux concessions, aux arrêtés fédéraux de 1868 et des années suivantes. Si l'on n'y a pas dérogé, en 1869 ou en 1878, c'est qu'on voulait ne pas y déroger et qu'on s'en remettait, en cas de rachat, à l'application d'un droit public interne dont la publicité était assez large pour qu'il n'eût échappé ni à l'Allemagne, ni à l'Italie.

Laissons de côté, pour abréger, la loi de 1852 et les concessions! L'arrêté fédéral du 14 Décembre 1868 concernant la concession d'un chemin de fer de Chiasso à Lugano dispose (article 2, lit. a): „Dans le cas du rachat à l'expiration de la 30^e, 45^e ou 60^e année, on paiera 25 fois la valeur de la moyenne du produit net pendant les dix années précédant immédiatement l'époque à laquelle la Confédération a annoncé le rachat... Il est bien entendu néanmoins que le montant de l'indemnité ne peut, dans aucun cas, être inférieur au capital primitif“. Cette dernière phrase a été modifiée comme suit, dans les arrêtés fédéraux postérieurs à la signature du traité de 1869: „Il est bien entendu toutefois que les droits stipulés restent réservés aux subventions (ou, comme l'exprime avec plus de clarté le texte allemand: *immerhin in der Meinung, dass dabei die durch den Staatsvertrag begründeten Rechte der Subventionen vorbehalten bleiben, und...*), et qu'en aucun cas le chiffre de l'indemnité ne pourra être inférieur aux sommes qui, abstraction faite des subventions, constituent le capital social“. Le droit de rachat ne devait être exercé que s'il comprenait le réseau total de la compagnie, et ce droit ne pouvait être réalisé, au plus tôt, que pour le 1^{er} Mai 1909. Le capital-actions de la compagnie est de 50 millions. L'Allemagne et l'Italie ont versé des subventions pour une somme de 85 millions (30 et 55). On peut, dans cette étude, ne pas s'attacher aux subsides fournis par la Confédération et les cantons. Rappelons que le mode de rachat effectivement appliqué, pour le Gothard, est celui de la moyenne du produit net multiplié par 25, car l'indemnité que toucheront les actionnaires sera de beaucoup supérieure au capital social (diminué des subventions), soit à 50 millions.

Ainsi, l'indemnité de rachat doit être calculée sur la „moyenne

du produit net“ des dix dernières années qui ont précédé la dénonciation faite par la Suisse. Mais ce produit net est le résultat de quoi? Du capital-actions seulement? Non, à coup sûr, parce que, si la compagnie n'avait pu disposer que de ce capital, elle ne se serait jamais constituée, ou elle aurait abouti à la plus désastreuse des faillites. Dès lors, *le produit net sur lequel s'établit le prix de rachat a été créé et par le capital-actions, et par les contributions des Etats* subventionnants, entre autres, par les 85 millions de l'Allemagne et de l'Italie. Lorsque la Confédération paiera son prix de rachat, qu'on évalue à 80 millions au moins, ce prix comprendra, je ne saurais trop y rendre attentif, les subsides des Etats comme le capital social. Elle n'aura pas racheté uniquement les droits des sociétaires; elle aura racheté encore les droits de l'Allemagne et de l'Italie, puisque les 85 millions de ces deux pays ont concouru à former le „produit net“ qui, multiplié par 25, nous donne l'indemnité de rachat. Ces 85 millions sont payés, ou le seront dès que le Tribunal fédéral aura prononcé: ils auront été convertis en un prix de rachat stipulé dans des textes légaux opposables à l'Allemagne et à l'Italie, qui les connaissaient et qui n'ont pas exigé qu'on y dérogeât, si bien qu'elles ont tacitement consenti à ce que ces textes légaux gardassent leur caractère de *lex contractus*. Nous pouvons ne plus être terrorisés par l'épouvantail des 85 millions, qui, d'après M. de Schoen, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, n'étaient d'ailleurs qu'un inoffensif et généreux „cadeau de baptême“.

On objectera que l'indemnité de rachat va tout entière aux actionnaires, que l'Allemagne et l'Italie n'en ont rien. Je n'y contredis point. Mais si l'Allemagne et l'Italie entendaient réclamer une partie de ce prix qui, sans leurs subventions, n'aurait jamais dépassé les 50 millions du capital-actions, elles n'avaient qu'à faire insérer dans le traité de 1869, ou dans celui de 1878, une clause par laquelle l'indemnité de rachat aurait été répartie proportionnellement entre les actionnaires et les Etats subventionnants, ou par laquelle l'excédent, une fois le capital social remboursé en plein, aurait été, sinon acquis pour le tout aux Etats dans la mesure de leurs subsides, du moins distribué entre les Etats et les actionnaires selon telles ou telles normes. Elles n'ont

pas cru devoir agir ainsi. Pour quels motifs? „Cadeau de baptême“? Il suffira de dire, qu'en renonçant à toute participation au prix de rachat, elles n'ignoraient pas qu'elles renonçaient, si l'entreprise prospérait, à des sommes représentant leurs subventions et créées par ces subventions aussi bien que par l'argent des sociétaires.

L'article 19 du traité nous apprend que les subsides des Etats étaient destinés à la compagnie, non point à la Suisse, et le message du 30 Juin 1870 l'affirme avec toute la précision désirable. Ces subventions ont été du capital d'établissement versé à fonds perdu pour la construction de la ligne, sous certaines conditions. Nulle part leur remboursement n'est prévu. On les abandonnait pour atteindre le grand but défini à l'article 1^{er} de la Convention de 1869. La compagnie aurait à lutter contre des obstacles presque insurmontables. Qu'elle réussisse, grâce aux secours qui lui sont promis; et tout sera pour le mieux!

Le succès du Gothard était une question vitale pour l'industrie et le commerce de l'Allemagne et de l'Italie. Et les négociateurs de ces deux pays ont dû se dire: „Nous dépensons 85 millions pour une entreprise qui, si elle aboutit, nous rendra au centuple, dans l'avenir, ce que nous faisons pour elle. Nous la subventionnons, sans rien stipuler même quant à la restitution de nos versements. Nous aurons une ligne internationale, qui est la ligne par excellence pour nos deux pays. Nous jouirons ensuite, pendant trente ans au moins, puisque le rachat ne peut avoir lieu avant 1909, d'avantages que nous nous sommes réservés envers la compagnie, même en cas de transfert de la concession ou de fusion. Et la Suisse sera-t-elle en mesure de racheter pour 1909? C'est douteux. Même si elle rachetait alors, nous aurions eu, par le chemin de fer du Gothard, tant de profits directs et indirects au cours de trente longues années, que nous sacrifions sans regrets nos millions en faveur de la Société. Ses actionnaires retrouveront nos subventions dans l'indemnité de rachat calculée sur un produit net que nous aurons aidé à former. C'est une libéralité que nous leur faisons, mais que nous pouvons leur faire, car, de deux choses l'une: ou bien, l'entreprise végétera et le prix de rachat ne les enrichira point; ou bien, elle sera florissante et sa prospérité sera le meilleur signe que nous avons atteint

notre but, la prospérité du Gothard étant la conséquence de la nôtre, qui, au demeurant, devra beaucoup à la ligne que nous avons subventionnée. Nous pouvons même, après la nationalisation, ne pas nous préoccuper de taxes maximales, d'abaissement de taxes ou de superdividendes, attendu que nous n'avons jamais escompté cela comme une raison quelque peu décisive de nous intéresser au Gothard; et encore, les lois de la concurrence sont assez fortes pour que nous n'ayons pas à craindre, du côté de la Suisse, une politique de tarifs qui nous serait préjudiciable." Si elles ont eu des arrière-pensées, nous pouvons ne point nous en soucier: l'absence de toute clause relative au rachat dans les conventions de 1869 et de 1878 ne pouvait être interprétée que comme l'acceptation, par l'Allemagne et l'Italie, de tous les effets attachés à une nationalisation opérée conformément aux règles qui, à titre de *lex contractus*, faisaient partie intégrante des traités. Et ces effets eussent consisté notamment en ceci: le prix du rachat payé, toutes les obligations que la Suisse n'avait pas assumées, *comme Etat*, se trouvaient éteintes, puisque ces obligations n'avaient pas été réservées contre elle. Il y avait novation, non point exactement dans le sens civil du terme, mais il y avait novation en ce que, le droit de souveraineté qu'est le droit de rachat n'ayant pas été restreint, du consentement de l'Italie et de l'Allemagne, ce droit de souveraineté avait été exercé aux conditions connues de toutes parties; en ce que le rachat supprimait, sauf les obligations directement assumées par la Suisse, toutes les servitudes dont la Confédération comme telle n'avait pas été grevée ou qui n'avaient pas été contractuellement maintenues en vue de l'hypothèse où la nationalisation s'accomplirait; en ce que la nouvelle dette, l'indemnité de rachat, absorbant les subventions des Etats, avait été substituée à l'ancienne et que la dette novée était désormais éteinte avec toutes les charges de l'entreprise elle-même, puisque ces accessoires n'avaient pas été rattachés à la dette nouvelle par un texte quelconque d'une convention quelconque.

Telle est la thèse que, si je ne me trompe, la Suisse aurait été autorisée à soutenir, si elle n'y avait pas renoncé sans aucune nécessité, et dès 1869. Je dis: sans aucune nécessité, et j'ai peut-être tort, parce qu'il est probable que nous ne connais-

sons pas le fond des choses¹⁾. Mais, pour notre pays, il n'y avait pas d'autre point de vue à faire valoir, que celui dont nous venons de parler, car il n'y avait pas d'autres engagements obligatoires pour lui que ceux fondés sur les textes du traité et sa propre législation. Toujours est-il que les autorités fédérales n'ont point admis, et cela dès le début, que le rachat nous délierait de toutes les obligations que la Suisse avait contractées au nom mais pour le compte de la compagnie (ses astrictions directes, comme Etat, subsistant, bien entendu). Le 22 Octobre 1869, huit jours après la signature de la convention internationale, bien avant sa ratification, l'arrêté fédéral „touchant la concession pour la construction et l'exploitation de la ligne du Saint-Gothard sur le territoire du canton d'Uri“ faisait, dans la clause de rachat, allusion aux subventions des Etats et au traité, en réservant expressément *die durch den Staatsvertrag begründeten Rechte der Subventionen* et en déterminant que, si le prix du rachat était calculé sur le capital d'établissement, le montant des subventions en serait déduit. Dans trois autres arrêtés de la même époque et dans celui du 16 Septembre 1875 portant concession d'un chemin de fer de Cadenazzo à Pino, la formule précitée restait la même.

Partant, la Suisse, dans des actes législatifs émanés de l'Assemblée fédérale garantissait, en cas de rachat opéré sur la base du produit net, les droits que le traité assurait „aux subventions“. Quels étaient ces droits? Tous ceux des Etats? Non point. Uniquement ceux des „subventions“, ceux de l'article 18: „Les Etats ne se réservent un droit de participation aux résultats financiers de l'entreprise que dans le cas où le dividende à répartir sur les actions dépasserait le 7%. Dans ce cas, la moitié de l'excédent serait partagé à titre d'intérêt entre les Etats subventionnants, dans la proportion de leurs subsides.“ J'aurai à indiquer plus loin comment il me paraît que ce texte doit être interprété, depuis le 1^{er} Mai 1909. Ce qu'il y a de certain, au vu de la clause ci-dessus, c'est que l'espèce de novation entraînée par le rachat n'éteint pas le droit des subventions de l'Allemagne et de l'Italie à la moitié du dividende qui dépasserait le 7%, mais cela, pour l'unique

¹⁾ Déjà, en 1870, devant les Chambres, feu M. le conseiller fédéral Welti semblait aller aussi loin que le message de 1897 rappelé ci-après, et ses déclarations laissent percer un grand embarras.

raison que, ce droit, nous l'avons expressément reconnu, sans y être aucunement obligés.

On pourrait soutenir, en revanche, que les engagements du traité relatifs aux taxes maximales et à la réduction des taxes et surtaxes avaient virtuellement cessé, puisqu'ils n'avaient pas été réservés dans le traité pour le cas de rachat, ni repris par l'autorité suisse compétente, qui était l'Assemblée fédérale. On commettrait une sorte d'abus du droit en défendant cette théorie. Pourquoi?

Dans son Message du 30 Juin 1870, après un commentaire très succinct de l'article 15, le Conseil fédéral ajoutait: „Nous n'hésitons pas à déclarer que même le rachat du chemin de fer par les cantons ou la Confédération ne saurait modifier en rien les obligations que *nous* impose le traité en ce qui concerne *l'exploitation* du chemin de fer du Gothard.“ Cette phrase, rédigée en termes si généraux, prêterait sans doute à controverse, — on pourrait discuter, par exemple, le mot: „exploitation“, comme à l'article 15, et le mot: „nous“ — si, depuis 1870, elle n'avait été maintes fois précisée contre nous et par nous, ainsi dans le Message sur le rachat, du 25 Mars 1897: „Il est clair que, comme propriétaire du Gothard, la Confédération, en ce qui concerne l'exploitation de ce chemin de fer, devra remplir même les engagements pris pour la compagnie.“ Nos autorités n'ont-elles pas, dès l'origine, interprété à notre détriment les traités de 1869 et de 1878? Je le pense. Elles les ont interprétés et elles ont promis de les exécuter ainsi. Il est inutile de récriminer. Mais est-il besoin de traduire des interprétations regrettables en sanctions excessives et dangereuses? Ne suffit-il pas d'en accepter les seules conséquences inévitables?

II. L'AVENIR

Tels sont les faits. En quoi et comment engagent-ils l'avenir? Nous avons constaté que les 85 millions de l'Allemagne et de l'Italie sont compris dans l'indemnité de rachat que paiera la Suisse. Ces deux Etats n'ont donc plus aucune réclamation à former contre nous de ce chef. Quels sont les droits qui leur restent? Le message de 1897 les a énumérés comme suit, en complétant

la faute commise dans les arrêtés de 1869 et le message de 1870: droits à l'exploitation ininterrompue de la ligne (article 6), aux correspondances avec les chemins de fer allemands et italiens et au nombre minimal des trains (article 7), aux taxes maximales de transport (article 8), à la réduction des taxes quand le produit net excédera 8 % (article 9), à la fixation des tarifs (article 10) et à la participation des Etats aux résultats financiers de l'entreprise (article 18). Ce document dit, en outre: „Toutes ces obligations relatives à l'exploitation du Gothard ne constituent pas une charge pour la Confédération, car les principes dont elles dérivent n'en sont pas moins applicables à toute exploitation rationnelle des chemins de fer par l'Etat. Seul, l'article 18 entraîne une désagréable complication: l'établissement d'un compte particulier de rendement net pour le Gothard, afin de constater s'il y a lieu de répartir des dividendes aux Etats étrangers subventionnants et aux cantons suisses respectifs, oblige en effet de tenir pour chacune des sections de ce chemin de fer un compte spécial de rendement, avec tous les calculs compliqués que supposent les rapports de la ligne avec les autres chemins de fer suisses.“ Voilà tout.

Il n'en est pas moins exact que cette „désagréable complication“ alarmait le Conseil fédéral de 1897, qui déclarait: „Avant donc de nationaliser le Gothard, il sera bon de conclure avec les Etats subventionnants une convention ayant pour objet le rachat de ce droit de participation aux résultats financiers de l'entreprise.“ La faute impardonnable a été de racheter le Gothard, sans avoir conclu cette convention. Le message dit bien: „Si, contre toute attente, il n'était pas possible de s'arranger, ce n'est pas le surcroît de peine et de travail qui s'imposerait alors, qui serait une raison suffisante d'exclure le Gothard de la nationalisation.“ Optimisme fatal, qui nous a conduits au traité si vivement attaqué du 13 Octobre 1909! Le Gothard racheté, sans que nous eussions opéré la liquidation du passé, n'était-ce pas offrir à l'Allemagne et à l'Italie une situation diplomatique extraordinairement forte pour elles, extrêmement désavantageuse pour nous? Et l'histoire de la Convention de 1909 ne nous a-t-elle pas ouvert les yeux sur la portée de cette erreur? Le silence obstiné des deux gouvernements, pendant de longues années, la

soudaine et presque brutale initiative annoncée par les notes allemande et italienne du 11 Février 1909, les conférences engagées sans délai, avec une précipitation non moins humiliante que périlleuse pour nous, sans que la Suisse, poursuivant la longue série de ses faux pas, prît même le temps de se préparer et de réfléchir, le bluff — pour employer le mot propre — du droit de rachat contesté à notre pays, tout cela ne prouve-t-il pas que nous aurions dû, ou nous entendre avec l'Allemagne et l'Italie avant de racheter, ou différer la nationalisation du Gothard? Si la Convention de 1909 est inacceptable, la faute en retombe moins sur le Conseil fédéral actuel que sur le Conseil fédéral de 1897, sans parler du Conseil fédéral de 1869 qui, lui non plus, n'est pas à l'abri de tout reproche.

Le vin est tiré. Il faut le boire! Mais faudrait-il le boire tel qu'on nous le présente, dans la coupe d'amertume qu'est la Convention du 13 Octobre 1909? En réalité, le traité de 1869 ne nous inflige, si l'on peut s'en rapporter au message de 1897, qu'une „complication désagréable“, un tolérable „surcroît de peine et de travail“: l'application de son article 18. Voici près de deux ans que nous sommes forcés de nous en accommoder sans en trop souffrir. Le droit au superdividende nous causera des ennuis, mais des ennuis dont nous sommes libres d'alléger le poids en tenant une comptabilité séparée pour le Gothard ou en faisant subir à la loi de rachat telle modification utile, en détachant, par exemple, cette ligne, administrativement, des Chemins de fer fédéraux, en la transformant en un réseau d'Etat qui serait indépendant de ces derniers, ou en recourant à quelque autre moyen d'exécuter nos obligations sans nous exposer à un contrôle indû de l'étranger.

Au fond, ce droit au superdividende est, pour l'Allemagne et l'Italie, une arme plutôt qu'une source de revenus. Du 1^{er} Mai 1894 au 1^{er} Mai 1904, les deux gouvernements ont touché, de ce chef, en moyenne, une somme annuelle de 25 000 francs. Le Chancelier de l'Empire l'Allemagne a reconnu ceci: „Pour apprécier la valeur de ce droit dans l'avenir, il faut tenir compte du fait que le coefficient d'exploitation des chemins de fer a la tendance de s'accroître continuellement. A cela, il faut ajouter la concurrence menaçante des nouvelles lignes des Alpes et la diminution des

recettes qui en résultera dans l'avenir. C'est pourquoi il devait sembler peu probable que le droit des Etats subventionnants au superdividende dépassant le 7 % pût jamais produire dans l'avenir des avantages appréciables". M. Wackerzapp, le principal négociateur de l'Allemagne à la Conférence de Berne, a exposé à son tour, devant le Reichstag que „ces deux droits (réduction éventuelle des taxes et superdividende) n'ont jamais eu une grande importance pour les Etats subventionnants“.

Je veux bien que ces prévisions et ces déclarations ne paraissent pas concorder avec des faits tout récents. On nous annonce que le dividende de la compagnie du Gothard s'élève, pour 1909, à 8,94 %, et, que, pour 1910, il sera de 8,90 % approximativement. Ces confidences, dans la forme et dans le moment où elles ont été faites, furent-elles ou ne furent-elles pas opportunes? Je ne le rechercherai point. Mais les chiffres qui nous ont été communiqués doivent subir une rectification essentielle.

Ce 8,94 et ce 8,90 % sont calculés comme si l'on était toujours en face de l'entreprise du Gothard, avec son capital-actions de 50 millions. A partir du 1^{er} Mai 1909, nous avons vécu sous le régime du rachat, en sorte que, pour les deux tiers de ladite année et pour toute l'année 1910, ce n'est plus sur un capital de 50 millions que nous avons à table, mais sur l'indemnité de rachat que nous aurons à payer et que, sans exagérer, on peut évaluer au moins à 80 millions. Le produit net de la ligne ne s'appliquera plus aux actions d'une société dissoute, mais au prix que nous aurons à verser pour l'acquisition du Gothard. Et ce qui ferait du 8,94 % sur un capital de 50 millions, ne fera plus même du 6 % sur un capital de 80 millions. Et le droit au superdividende, et le droit à la réduction des taxes, ne seront plus que des droits théoriques. Eh quoi! nous aurions engagé 80 millions — indemnité présumable de rachat — dans le Gothard, l'exploitation de cette ligne nous procurerait un bénéfice net qui correspondrait à un intérêt inférieur au 6 % de cette somme, et nous dirions: ce n'est pas du 5 ou du 6% que le Gothard nous a rapporté en 1909, ou en 1910, mais presque du 9 % . . . parce que le capital social de la compagnie n'était que de 50 millions?

Nous n'allons cependant pas pousser nous-mêmes jusque là les interprétations désastreuses du traité de 1869? J'accorde que

l'article 8 prévoit une réduction des taxes „quand l'intérêt du capital-actions excédera le 8 %“, et l'article 18 une part au produit net „dans le cas où le dividende à répartir sur les actions dépasserait le 7 %“. On ne parle que des „actions“ et du „capital-actions“, dans ces textes, parce qu'on ne pouvait s'exprimer autrement en 1869 ou en 1878, à propos d'engagements de la compagnie. Mais les conventions, les conventions internationales comme les autres, doivent s'interpréter de bonne foi. Si nous payons un prix de rachat de 80 millions, dans lequel, je l'ai prouvé, entrent les subventions de l'Allemagne et de l'Italie, que ce prix de rachat éteint en les englobant, et qu'il a éteintes ainsi à des conditions connues et tacitement admises par les deux pays, c'est l'intérêt du nouveau capital d'établissement qui doit faire règle. Toute autre solution serait contraire, non seulement à l'équité, mais à la justice.

Il est des gens qui sont hypnotisés par les 85 millions des subventions allemandes et italiennes. Même si mon argumentation au sujet de la capitalisation du produit net pour le calcul du prix de rachat était fautive, qu'était-ce, encore une fois, qu'un subside de 30 millions pour la grande Allemagne, qu'était-ce même qu'un subside de 55 millions pour l'Italie, en échange d'une ligne internationale qui, évidemment, ne se serait pas construite aussitôt après 1869 sans l'intervention financière de ces deux Etats, mais qui est devenue la porte d'or de leur commerce et de leur industrie? Un régime privilégié pendant trente ans au moins, soit jusqu'à la plus prochaine échéance de la nationalisation par la Suisse, un régime privilégié ensuite grâce aux interprétations complaisantes de nos autorités, des communications directes et rapides entre le Nord et le Midi, un merveilleux instrument de développement économique, qui leur a valu des milliards, ce n'était pas assez pour que l'Allemagne et l'Italie consentissent à des sacrifices bien inférieurs, proportionnellement, à ceux que la Confédération et les cantons s'imposaient, sous les mêmes conditions, pour l'entreprise du Gothard? Rien de cela ne nous libère de nos engagements; rien de cela ne doit nous incliner à en exagérer, une fois de plus, le caractère et les conséquences. Mais tout cela pour un „cadeau de baptême“! Et ce ne serait pas assez?

On nous dit que la Convention récente est, en fait, plus avantageuse pour la Suisse que le traité de 1869 (tel que nous l'avons interprété à notre désavantage; car, en soi, il était excellent). Des spécialistes se chargent de l'établir. Je n'ai aucune compétence pour discuter le côté purement technique de la Convention de 1909. Il n'en est pas moins vrai que même les défenseurs les plus autorisés de cet acte international ne sauraient nier les importantes concessions matérielles que nous avons faites à l'Allemagne et à l'Italie, concessions auxquelles le traité de 1869 ne nous oblige pas dans cette mesure et qui ne pourront être atténuées qu'avec l'agrément des deux Etats; et ces atténuations à bien plaisir („la Suisse sera en droit de demander . . .“) pourront être la source de bien inquiétantes difficultés. De plus, la clause qui assure jusqu'à la consommation des siècles à la ligne du Gothard le traitement de la ligne la plus favorisée de tous les chemins de fer alpestres, en stipulant, également à perpétuité pour l'Allemagne et l'Italie, le traitement de la nation la plus favorisée sur tout le réseau des Chemins de fer fédéraux, est une telle aggravation, financière et morale¹⁾, des devoirs assumés en 1869, que nous ne pouvons pas y souscrire. On s'ingénie à tranquilliser l'opinion. On prétend que les nécessités d'une exploitation rationnelle auraient pour nous le même résultat. Ce n'est le sentiment ni de l'Allemagne, ni de l'Italie, qui considèrent cette clause comme

¹⁾ On ne saurait accepter, sans protestation, les motifs exposés à ce propos dans le Message du 9 Novembre 1909: „La nationalisation de la ligne du Gothard n'est rien d'autre qu'une incorporation de cette ligne aux chemins de fer fédéraux, c'est-à-dire bien réellement une fusion (*sic*), et on ne pourrait donc pas s'opposer à ce que les obligations existantes fussent transférées à tout le réseau des chemins de fer fédéraux“ (p. 14). J'ai le regret de dire que cette hérésie juridique et politique ne devrait pas se trouver dans un document officiel suisse, pour justifier si maigrement et si inexactement la plus irritante des concessions accordées à l'Allemagne et à l'Italie. Non, le rachat n'est pas une fusion; non, il n'est pas permis d'affirmer „qu'on ne pourrait *donc* pas s'opposer“, etc. Que l'on argumente ainsi contre nous, soit; mais que le Conseil fédéral fasse sienne une semblable argumentation, j'avoue que je renonce à comprendre. L'article 8 (et l'article 7 aussi) de la Convention est détestable. Quant à l'article 9, qui doit être notre sauvegarde, il est rédigé en termes si généraux et si vagues, son dernier alinéa, notamment, est un texte d'une telle élasticité, qu'il ne nous offre pas de garanties sérieuses: le bon vouloir de l'Allemagne et de l'Italie sera notre unique refuge.

le principal succès remporté par leurs négociateurs. Et il y a une différence entre des conditions débattues en pleine liberté et des conditions imposées par la contrainte d'un traité international, les conditions acceptées ou subies fussent-elles en dernière analyse semblables. Un Etat souverain se doit à lui-même de ne rien abdiquer de son indépendance. Si non, c'est le commencement de la fin.

Ceux qui passent tranquillement là-dessus sont-ils les maîtres de l'avenir? Leurs appréciations ou leurs prévisions, si elles sont justes aujourd'hui, ce que j'ignore, le seront-elles encore dans vingt ans, ou dans un siècle, ou dans dix? Nous allons aliéner une part de notre souveraineté, une part de notre dignité; nous ne le ferons pas.

Non, tout n'est pas pour le mieux dans la plus onéreuse des conventions. Les obligations du traité de 1869 qui survivent au rachat sont légères („un surcroît de travail et de peine“, d'après le message de 1897), en comparaison de celles que nous contractons. Gardons-nous bien de passer d'un régime médiocre à un régime décidément mauvais!

Et après? nous demandera-t-on. Si la Convention du 13 Octobre 1909 est rejetée, qu'arrivera-t-il? Aurons-nous une convention meilleure? Je réponds: nous n'en accepterons point de pareille, ni de pire. Nous prendrons nos mesures pour exécuter de la façon qui nous sera la moins dommageable, et pour exécuter de loyale façon, ce qui peut subsister des engagements antérieurs de la Suisse. Nous aviserons, selon les circonstances, en Etat soucieux de ses droits comme de ses devoirs. Que peut-on exiger de plus?

Je ne me livrerai pas à un examen de détail de la Convention de 1909. Un article de revue n'y suffirait pas, et ce travail a été fait.

En résumé, le traité de 1869 est beaucoup moins lourd, pour nous, que le nouveau. Ce n'est pas un héritage enviable, mais nous n'avons pas à en aggraver les effets, comme nous n'avons cessé de les aggraver depuis 1869, par excès de bonne volonté, ou parce qu'il y a eu des choses qu'on ne nous a pas dites. L'Allemagne et l'Italie, si nous refusons de ratifier la Convention

de 1909, comprendront que nous ne pouvons pas faire autrement. Elles en auront quelque dépit, je le concède. Elles ne songeront pas à nous frapper, parce que nous agissons dans les limites de notre droit. Elles nous connaissent bien; elles savent que nous sommes un petit peuple, certes, mais qui a de la fierté et de la mémoire.

BERNE

VIRGILE ROSSEL



BEGEISTERUNG

Eine Fichte ragt im Garten
Träumerisch am alten Tor;
In der Äste dunkel rankt sich
Heimlich wilder Wein empor.

Keinem Auge ist er sichtbar,
Kleidet ihn des Sommers Grün;
In der Herbstluft fängt die Fichte
An wie Moses Busch zu glühn.

Aus den Ästen, aus dem Wipfel
Eine Purpurflamme schlägt,
Eine helle Freudenfackel
Brennt die Krone windbewegt.

So loht aus der Seele Dunkel,
Wenn die rechte Stunde kam,
Keiner weiß, von wem entzündet,
Die Begeist' rung wundersam.

JAKOB BOSSHART

