

E 13 (B)/207

*Le Chef du Département du Commerce et des Péages, Fr. Frey-Hérosé,
au Conseil fédéral*

R

[13 mai 1851]

A l'appui des sollicitations réitérées faites par M. Charles Murset, Consul de la Confédération à Turin, avec des missives adressées depuis le 12 mars jusqu'au [5] du mois courant¹, tant au Conseil fédéral que directement au Département soussigné, les cantons de Berne, de Glaris, d'Argovie et d'Appenzell Rhodes Extérieures se sont également adressés au Conseil fédéral², pour le prier de s'occuper sérieusement d'une négociation avec S.M. le Roi de Sardaigne à l'effet de conclure un traité de commerce entre ses Etats et la Confédération, afin de procurer à cette dernière les mêmes avantages qui ont été accordés à la Belgique, à l'Angleterre et à la France, qui ont obtenu une réduction sensible sur les droits d'entrée dans le Piémont, sur différents articles d'exportation de leur pays, et notamment sur les produits de l'industrie manufacturière.

Les manufactures suisses, ayant un débouché assez considérable dans les Etats de S.M. le Roi de Sardaigne et étant déjà assez réduits dans leurs bénéfices, n'auront plus les moyens de lutter avec la concurrence étrangère, si celle-ci est admise à la moitié des droits d'entrée dans les Etats sardes, comme il vient d'être stipulé dans les traités conclus et qui devront avoir leur plein effet au premier du mois prochain.

Le Département soussigné a dirigé depuis quelque temps son attention sur la réforme douanière qui s'est préparée à Turin, sous la direction d'un ministère qui

1. Cf. Nos 111, 113, 114 et quatre autres lettres, non reproduites.

2. Lettres de Berne du 26 mars, de Glaris du 25 avril, d'Argovie du 2 mai et d'Appenzell Rhodes Extérieures du 7 mai. Non reproduites.

cherche à entrer dans une voie plus libérale dans ses rapports commerciaux avec les autres Etats. Les relations de la Confédération avec les Etats de S.M. le Roi de Sardaigne étant d'une nature beaucoup plus compliquée que celles avec la Belgique et l'Angleterre, qui n'ont pas un échange journalier limitrophe, le Département a dû consulter les traités déjà existants pour préparer un projet d'instruction au délégué, chargé de conduire les négociations avec la cour de Turin.

Le principe fondamental de la Suisse, qui repose sur la base de la liberté du commerce, n'admet pas des droits protecteurs et n'est guère susceptible d'admettre des droits différentiels, car les droits qu'on prélève à l'entrée en Suisse, ne sont point des droits de douane, mais simplement des équivalents, formés par la concentration à la frontière des nombreux péages, droits de chaussée, de pontonnage et autres, qui ont existé dans les cantons de la Confédération avant l'établissement du nouveau système.

En conséquence de son organisation et de sa loi sur les péages, la Confédération ne peut pas suivre la marche des droits différentiels: elle pourra cependant augmenter ou diminuer les droits d'entrée sur différents articles, qui lui sont fournis par les Etats limitrophes, tels que sur les céréales, le riz, les déchets de soie, les joncs à brochette, les huiles ordinaires, etc., dont l'entrée en Suisse est pour ainsi dire libre, puisqu'elle se réduit à 15 et 30 centimes par quintal, ce qui ne qualifie qu'un simple droit de contrôle; elle s'est refusée constamment, malgré les vives instances des cantons vinicoles, à augmenter le droit d'entrée sur les vins et les boissons spiritueuses, qui n'atteignent pas chez elle la dixième partie des droits dont ces objets sont frappés dans les Etats qui entourent la Suisse. On pourrait y ajouter les huiles comestibles, les fruits du midi, les soies, les savons et autres produits du sol et de l'industrie des Etats de S.M. le Roi de Sardaigne, qui ne sont imposés que fort légèrement, c'est-à-dire de 80 centimes jusqu'à fr. 3 à fr. 7.— le quintal; encore le Conseil fédéral prendrait probablement l'obligation d'employer ses bons offices auprès de l'Assemblée fédérale à l'occasion de la prochaine réunion des Chambres, pour les engager à diminuer les droits d'entrée jusqu'à fr. 3.— le quintal sur les huiles comestibles et sur les fruits du midi.

Il est à observer que le droit d'entrée de fr. 3.— le quintal ne surpasse pas le chiffre des droits perçus dans les différents cantons, c'est-à-dire avant l'institution de la nouvelle loi fédérale sur les péages, car en considérant qu'une bonne partie des produits du sol piémontais trouve son écoulement principal dans les cantons situés au-delà des Alpes, et qu'ensuite de la suppression des droits cantonaux de péages, de transit et autres, notamment ceux au passage des Alpes, les frais de transport jusqu'à Zurich, à Bâle, et au lac de Constance se sont diminués à peu près de la même somme de 3 francs, les susdits objets ne se trouvent effectivement pas frappés plus fort qu'ils l'étaient avant l'établissement des péages fédéraux.

Le Gouvernement de S.M. sarde est trop éclairé pour ne pas savoir apprécier dans toute leur valeur les bonnes dispositions du Conseil fédéral, de renoncer non seulement à toute idée d'augmentation des droits d'entrée sur les produits du sol piémontais, mais de contribuer encore à une diminution sensible, comme par exemple celle de proposer 3 francs par quintal sur les huiles comestibles, et les fruits du midi.

Une autre concession de la part des Autorités fédérales, et de la plus haute importance pour resserrer de plus en plus les liens de bon voisinage entre les deux

Etats, consisterait dans l'étendue à donner à la convention concernant les établissements réciproques des ressortissants des deux Etats. Il est vrai, qu'une convention relative à l'établissement réciproque a été conclue depuis le 12 mai 1827³ et renouvelée en dernier lieu le 8 mai 1847 pour le terme de dix ans, mais cette convention n'est pas valable pour tous les cantons. Il s'en trouve encore plusieurs, et même des plus importants, qui sont dans leur plein droit de refuser aux sujets sardes un établissement quelconque sur leur territoire⁴, et qui certainement éprouveront de la répugnance à se soumettre à la généralisation du principe du libre domicile. Il est inutile à relever, que les sujets de S.M. le Roi de Sardaigne profiteront singulièrement d'une pareille concession. Parmi les autres concessions qui pourront être faites par les Autorités fédérales, il en existe finalement une qui méritera certainement l'attention du Gouvernement de S.M. le Roi de Sardaigne; nous voulons signaler les facilités des relations journalières entre les populations de l'extrême frontière. Sur celle de la Savoie il existe des traités qui ont besoin d'être remaniés, tandis que la frontière d'Italie serait assujettie à toutes les rigueurs d'un système de douane, si la Confédération voulait l'appliquer avec une juste réciprocité sur l'échange quotidien des populations des deux Etats.

Le Consul de la Confédération à Turin, M. Murset, donne au Conseil fédéral, par sa dépêche du 25 avril⁵, communication d'un entretien qu'il a eu avec un commissaire sarde, délégué par M. le Comte Cavour, Ministre de l'agriculture et du commerce.

Suivant cette communication, les réclamations du Gouvernement sarde se formuleraient sur les points suivants, que le Département croit devoir reproduire en faisant immédiatement suivre les observations, qui pourront servir de guide ou d'instruction au commissaire que le Gouvernement fédéral jugera à propos de nommer.

La première demande du Gouvernement sarde se porte sur: «le rétablissement des franchises des droits de transit gratuits par le canton du Valais et celui de Genève, des marchandises provenant du Piémont ou de la Savoie, suivant le traité passé entre le Gouvernement sarde et celui du canton de Genève et approuvé par la Diète en 1815/1816, article 5 et 6 du dit traité.»⁶

Effectivement et en conformité des articles 2 du protocole du Congrès de Vienne du 26 mars 1815, 80 de l'Acte final du dit Congrès du 9 juin 1815⁷, et 5 et 6 du traité conclu le 16 mars 1816 entre S.M. le Roi de Sardaigne, la Confédération suisse et le canton de Genève, il a été stipulé dans tous les articles ci-dessus, que les marchandises et denrées venantes des Etats de S.M., ainsi que du port franc de Gênes, qui profiteraient de la route dite du Simplon, seront exemptées de droits de transit dans le Valais, le Chablais et le canton de Genève.

Néanmoins, il a été convenu par l'article 5 du susdit traité du 16 mars 1816 que

3. RO II, p. 247–261.

4. Les cantons qui ont signé la convention sont: Zurich, Berne, Lucerne, Glaris, Fribourg, Soleure, Schaffhouse, Saint-Gall, Thurgovie, Tessin, Grisons, Argovie, Vaud, Valais et Neuchâtel. RO III, p. 52–57.

5. Cf. N° 114.

6. Cf. N° 114, note 3.

7. Martens, NR II, p. 175 et 379.

«le total des droits relatifs à l'entretien de la route sera fixé par une convention particulière.»

En vertu de la disposition ci-dessus mentionnée et à défaut d'une convention le Gouvernement du canton du Valais a été autorisé par décision de la haute Diète sous la date du 24 août 1820⁸, à percevoir un droit de barrière sur le Simplon, à raison de 3 francs par colis, soit 60 centimes par 100 kilogrammes; outre cela des droits de pontonnage ont été autorisés sur tout le parcours dans le canton du Valais, qui y a ajouté un droit de transit de 3 centimes sur K. 100 par lieue à prélever sur toutes les denrées et marchandises qui feraient usage des grandes routes dans le dit canton.

A l'occasion du rétablissement de la douane dans le canton de Genève, la loi du 30 mai 1816⁹ a fixé à 3 sols et à 6 sols per K. 100 le droit de transit qui plus tard, le 8 juin 1838¹⁰, fut converti en 22 centimes pour les marchandises communes et en 46 centimes toujours pour K. 100 sur toutes les autres marchandises, *sans que dans aucune des dites lois du canton de Genève il soit fait mention d'une franchise ou d'une exemption pour les marchandises venant de la route dite du Simplon.*

Aucune réclamation cependant n'a été élevée sur les droits ci-dessus énoncés, et encore moins sur le droit d'entrée fédéral de 1 et de 2 batz par quintal, soit 30 à 60 centimes par 100 kilogrammes, quoiqu'en totalité leur montant a pu s'élever depuis fr. 1.— jusqu'à fr. 1.80 par kilog. 100.

Il est à supposer, et même très probable, qu'on a senti, que si on avait voulu faire usage d'établir par une convention particulière un droit pour les frais d'entretien de la route, ce droit aurait dépassé de beaucoup ceux qui s'étaient introduits peu à peu, et sur lesquels, nous le répétons, aucune réclamation n'est parvenue à notre connaissance.

Par les effets de la nouvelle constitution fédérale, les grandes routes de transit ont été affranchies des droits de chaussée, des péages cantonaux, des pontonnages, et un simple droit de transit a remplacé les nombreuses perceptions, qui se faisaient à travers et à l'entrée des cantons; le nouveau droit de transit, qui s'élève à 2 batz le quintal pour les grandes distances, et à $\frac{1}{2}$ batz pour un parcours au-dessous de 8 lieues, soit 60 ou 15 centimes par kil. 100 est bien inférieur aux droits de barrière, péages, pontonnages, etc., qui ont été perçus précédemment. Pour donner une autre preuve de ses bonnes dispositions, le Conseil fédéral ne négligerait certainement rien pour appuyer une nouvelle réduction auprès des Autorités fédérales sur les droits de transit, en leur proposant de les réduire d'un tiers, dans le but de favoriser le commerce d'expédition des Etats sardes.

La Confédération rentrée en lieu et place des cantons pourrait, à la suite d'une négociation avec l'Etat de Sardaigne, se borner au modeste droit de transit ci-dessus indiqué, en renonçant à la faculté, qui lui est réservée par l'article 5 du susdit traité du 16 mars 1816, de pouvoir établir un droit relatif à l'entretien de la route du Simplon. Par un pareil engagement elle aurait satisfait bien au-delà de ce que l'on s'était proposé relativement à l'affranchissement de la route dite du Simplon,

8. Cf. *Protokoll der ordentlichen Tagsatzung von 1820* (D 36, p. 214—215).

9. Recueil authentique des lois et actes du gouvernement de la République et Canton de Genève. *Tome II*, p. 425—427.

10. *Idem*. *Tome XXIV*, p. 89—106.

chargée comme on vient de le dire encore tout récemment, des droits de barrière, péages fédéraux et cantonaux.

Au surplus, il est bon de porter à la connaissance du Conseil fédéral que la moyenne des articles assujettis au droit d'entrée fédéral, qui sont entrés en Suisse par la route du Simplon s'élève à peine à 11 000 quintaux par an, soit 5500 quintaux métriques; encore reste-t-il à considérer que la plupart des marchandises entrées étaient à destination du canton du Valais, et que le chiffre véritable pour les marchandises en transit direct peut être évalué à la dixième partie de la totalité des importations.

Une autre facilité à accorder à la route et au transit du Simplon pourra se trouver dans la modification en faveur du Gouvernement de S.M. le Roi de Sardaigne de l'article 6 du traité du 16 mars 1816, par lequel il est stipulé que les marchandises venant des Etats sardes, quoique déclarées en transit devront néanmoins payer les droits d'entrée dans les cantons du Valais et de Genève qui leur seront remboursés à la sortie en les soumettant en outre au plombage et autres formalités.

En appliquant les articles 27 et 28 de la loi fédérale sur les péages¹¹ aux marchandises et aux denrées qui entrent en Suisse par la route du Simplon, le conducteur des marchandises sera soulagé moyennant caution du paiement des droits d'entrée, ainsi que de l'obligation du plombage et pourra même, le cas échéant, livrer à la consommation la marchandise déclarée en transit contre le montant des droits d'entrée, ayant de plus la faculté d'en effectuer l'exportation par un autre bureau de sortie que celui qu'il avait indiqué en premier lieu.

Il résulte de tout ce qui précède, que le Conseil fédéral, en renonçant aux droits qui lui sont assurés par les articles 5 et 6 du susdit traité du 26 [sic pour 16] mars 1816, justifie amplement de ses bonnes dispositions pour l'affranchissement du transit par la route du Simplon.

Relativement à la seconde demande du gouvernement sarde, «que les bureaux établis sur la frontière de Genève et celle du Valais soient autorisés de faire toutes les opérations de transit, sans que les sujets sardes soient obligés de dévier de leur route pour rencontrer un bureau plutôt qu'un autre,» le Département pense qu'il pourra être fait droit à une pareille réclamation; il ajoute même que par l'augmentation des bureaux, qui a eu lieu tout récemment dans l'arrondissement de Genève, le Conseil fédéral a probablement déjà devancé les désirs de l'administration sarde.

Dans la supposition que les opérations de transit ne doivent et ne peuvent s'effectuer que sur des routes de transit, le Conseil fédéral ne mettra probablement pas de difficulté à établir des bureaux partout où les besoins du commerce l'exigeront, comme il se montrera également disposé à des translocations, si de pareilles mesures deviennent nécessaires pour mieux desservir les ressortissants des deux pays, en facilitant les rapports d'échange et de bon voisinage.

La troisième observation porte sur: «l'exemption complète des droits de transport, portages communaux et autres, existants dans les cantons du Tessin et des Grisons, qui affectent le transit par lesdits cantons.»

Sur cette question, il est à observer que le principe de la libre concurrence est établi en Suisse pour le transport des marchandises soit par terre, soit par eau;

11. RO I, p. 186–187. *Articles concernant les formalités et la perception pour le transit.*

dans le canton du Tessin, il n'existe plus aucun privilège, et dans tous les autres cantons les droits de douane *obligatoires* ont été supprimés. Si certains privilèges de portage existent encore dans le canton des Grisons, le Conseil fédéral ne se refusera pas d'employer ses bons offices auprès dudit gouvernement pour faire disparaître ce privilège, qui rentre encore dans les attributions de la souveraineté cantonale.

La quatrième demande consistante: «à obtenir les plus grandes facilités de transit dès que les chemins de fer seront établis entre le Piémont, la Suisse et l'Allemagne».

Le Gouvernement de S.M. le Roi de Sardaigne ne peut pas ignorer les dispositions favorables du Conseil fédéral pour appuyer de tous ses moyens la réalisation d'un projet de chemin de fer capable à relier les communications entre les deux Etats, ensorte que le port de Gênes puisse être mis en communication directe avec le lac de Constance et avec le Rhin; l'article 28 de la Constitution fédérale prescrit au Conseil fédéral la marche à suivre en pareille circonstance.¹²

La cinquième clause recherche une: «réduction des droits d'entrée fédéraux sur les produits du sol comme: riz, huile d'olive, blé, soie écrue, soie teinte ou ouvragée ou tordue (soie à coudre), et autres.»

Le Conseil fédéral n'a point à redouter une négociation sur cette question, la plus importante du traité à conclure, car, comme il a déjà été dit plus haut, les droits d'entrée en Suisse sur les produits du sol piémontais se réduisent pour la plupart à des droits de balance qui s'approchent même souvent des droits de sortie des Etats de S.M. le Roi de Sardaigne, comme par exemple le riz, les huiles ordinaires, les soies, etc.

Pour l'instruction du commissaire (si tant est que le Conseil fédéral en juge convenable la nomination), il reste encore à rappeler le traité du 3 juin 1754¹³ si souvent invoqué par des citoyens genevois relativement aux franchises et immunités dont il se croient nantis en vertu du susdit traité. En l'examinant de près, il faut véritablement s'étonner de la subtilité d'esprit qu'on a su employer pour trouver dans l'interprétation de l'article 15 sous l'expression de «liberté réciproque du commerce» une exemption totale de tout droit d'importation et exportation sur la zone de Savoie, tandis que le texte du susdit traité se borne aux terres et fiefs possédés par la seigneurie de Genève dans les ci-devant bailliages de Ternier et Gailard, qui se trouvent encore aujourd'hui incorporés dans le canton de Genève par les délimitations de 1816.

L'article 4 du traité du 16 mars 1816 a aussi été mis en avant par des personnes qui prétendaient une franchise réciproque entre le canton de Genève et la zone de Savoie. Cependant, si on se donne la peine de le lire, on doit reconnaître que ce n'est que la *sortie* en franchise qui est accordée pour toutes les denrées du Duché de Savoie, qui sont destinées à la consommation de la ville de Genève. Cette concession, en apparence très favorable au canton de Genève, renferme à la fin de

12. «Les dispositions qui précèdent ne dérogent point aux clauses relatives au droit de transit, renfermées dans des conventions conclues avec les entreprises de chemins de fer.

De son côté, la Confédération acquiert les droits réservés par ces traités aux cantons touchant les finances perçues sur le transit.» RO I, p. 11.

13. *Traité entre le Roi de Sardaigne et la République de Genève* (E 2/1627).

l'article une condition bien pénible; nous voulons parler de la restriction de cette sortie en franchise en cas de disette, qui réserve à S.M. le Roi de Sardaigne le droit de défendre l'exportation de ces denrées dans les moments où elle en aurait le plus grand besoin. L'époque où le Gouvernement de S.M. sarde a fait usage de ce droit n'est pas bien éloignée.

Parmi les instructions à donner au commissaire fédéral, l'abrogation de cette clause doit lui être recommandée vivement.

Les rapports journaliers entre les habitants de la frontière des deux Etats méritent d'être pris en considération: le Conseil fédéral ne fera pas de difficulté de présenter à l'Assemblée fédérale une modification dans la loi sur les péages, relativement à l'entrée en franchise de plusieurs articles, qui sont imposés dans le tarif actuel. Une pareille modification pourra avoir lieu sur les fruits et légumes frais, les œufs, le lait et autres approvisionnements de marché, toujours cependant dans le sens que ces objets soient portés ou conduits par des chars à la main en employant des routes et des chemins qui passent devant un bureau de péage.

Un coup d'œil sur l'importance des rapports commerciaux entre les Etats de S.M. le Roi de Sardaigne et la Confédération de la Suisse démontre à l'évidence que l'écoulement des produits du sol piémontais en Belgique et autres Etats n'est point à comparer avec celui qu'ils ont en Suisse; en conséquence il y aurait injustice à refuser à la Confédération les avantages qui sont accordés aux productions industrielles des autres Etats, qui ne sont pas dans le cas d'offrir aux ressortissants de S.M. sarde les avantages que la Suisse peut présenter.

Si la Confédération réclame pour l'importation de ses produits industriels et agricoles, dans les Etats de S.M. le Roi de Sardaigne, les mêmes réductions qui ont été convenues pour la Belgique, elle offre d'abord:

Pour les importations du Piémont en Suisse:

1. La bonne disposition de ne point proposer une augmentation sur les droits d'entrée actuels tels que blé, riz, huiles ordinaires, etc.

2. De proposer à l'Assemblée fédérale une diminution sur les huiles comestibles, fruits du midi, etc.

3. De proposer également une franchise pour des objets du sol sarde, qui servent à l'approvisionnement des marchés.

4. De proposer une diminution sur le droit de transit, équivalant à la demande de la

5. franchise d'après la loi fédérale sur les péages sur la route dite du Simplon.

6. Disposition favorable du Conseil fédéral d'autoriser les bureaux frontières du Valais et du canton de Genève à satisfaire aux demandes en transit.

7. Dispositions favorables pour accorder les plus grandes facilités au transit sur les lignes de chemins de fer entre le Piémont et la Suisse.

8. Dispositions favorables d'étendre le droit de l'établissement réciproque dans les deux Etats, *obligatoire pour les cantons qui n'ont pas accédé à la convention du 8 mai 1847.*

En présence de pareilles concessions que le Conseil fédéral est disposé à proposer à l'Assemblée fédérale à sa prochaine réunion, il ne pense pas que le Gouvernement de S.M. le Roi de Sardaigne veuille se refuser à accorder à la Confédération les mêmes avantages qui ont été convenus avec d'autres Etats pour la réduction du droit d'importation de leurs produits.

Le Département ne croit pas devoir reproduire ici les intérêts de haute politique qui pourront déterminer le Gouvernement sarde à traiter la Confédération sur la même échelle comme les nations les plus favorisées; il pense que le Gouvernement de S.M. le Roi de Sardaigne est trop éclairé pour ne pas en sentir la grande nécessité, et il termine en proposant:

«Qu'en considération des réclamations des cantons de Glaris, Appenzell et Argovie, ainsi que dans l'intérêt de toute la Confédération, le Conseil fédéral se décide à entrer en négociation avec le Gouvernement de S.M. le Roi de Sardaigne pour obtenir en faveur de l'industrie suisse les mêmes avantages accordés à d'autres Etats, et qu'en même temps l'article 4 du traité du 16 mars 1816 puisse être modifié dans le sens indiqué relativement à l'interdiction de la sortie des approvisionnements pour le canton de Genève dans le cas de disette.»¹⁴

14. *Le Conseil fédéral décide le 13 mai de nommer deux commissaires, A. Bischoff et Ch. Murset (E 1004 1/8, n° 1735) et le 14 mai d'en avertir le Gouvernement sarde (E 1004 1/8, n° 1750).*