

Un différend entre Vaud et Berne au sujet de l'imposition sur les vins porté à la Diète de la Confédération

Autor(en): **Mogeon, L.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue historique vaudoise**

Band (Jahr): **44 (1936)**

Heft 2

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-34299>

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.

Un différend entre Vaud et Berne au sujet de l'imposition sur les vins porté à la Diète de la Confédération.¹

L'article 11 du Pacte fédéral du 7 août 1815 portait que « le libre achat des denrées, des produits du sol et des marchandises, la libre sortie et le passage d'un canton à l'autre de ces mêmes objets, ainsi que du bétail, sont garantis, sauf les mesures de police nécessaires pour prévenir le monopole usuraire et l'accaparement. Ces mesures doivent être les mêmes pour les ressortissants du canton et pour les autres Suisses ».

Ce texte remplaçait l'article 5 de l'Acte de Médiation, plus clair, plus précis, ainsi conçu : « ...La libre circulation des denrées, bestiaux et marchandises est garantie. Aucun droit d'octroi, d'entrée ou de douane ne peut être établi dans l'intérieur de la Suisse. »

Berne prétend que le pacte ne garantit que le libre achat, tandis que Vaud soutient qu'en fait, on a simplement modifié la forme de l'article de l'Acte de Médiation et que la libre circulation implique le libre achat et la libre sortie dont parle le Pacte fédéral.

Les deux cantons n'arrivant pas à se mettre d'accord, la Diète est priée d'intervenir. Vaud estime que l'impôt de consommation sur les vins (ohmgeld)² est contraire aux stipulations du Pacte, alors que Berne entend user d'un droit incontestable en frappant les vins vaudois, comme d'ailleurs ceux des autres cantons ; son Ordonnance du 8 mai 1815 en fixe la perception.

C'est le 14 juillet 1825 que, pour la première fois, la Diète prend connaissance du litige. Le landammann Jules Muret, qui y représente le canton de Vaud avec G. Cusin³, ne veut pas formuler une plainte. Ce n'est que si une entente ne peut se faire que son canton fera part de ses griefs d'une façon formelle. Pour l'heure, on se bornera aux remarques suivantes sans vouloir entrer actuellement en matière au point de vue du droit fédéral :

Un impôt très onéreux mis sur les vins vaudois, alors que Berne n'en perçoit point sur ceux de son cru, est une atteinte portée à l'équité qui doit régner entre États confédérés, de même qu'aux intérêts du canton de Vaud, qui n'impose aucun produit suisse, attitude dans laquelle il veut persévérer.

Neuchâtel appuiera constamment Vaud : la liberté de commerce à l'intérieur des cantons ne doit subir aucune entrave.

Les deux cantons intéressés persistant dans leurs manières de voir, plaideront une seconde fois leur cause en 1826. Vaud, désireux de conciliation, ne déposera pas de plainte, parce qu'il espère toujours que « l'esprit d'amitié, de bon voisinage et d'union fédérale » surmontera toutes les difficultés.

Et l'on se sépare sur ces bonnes paroles jusqu'à l'année suivante, mais l'on revient Gros Jean comme devant. De nouveau, Jules Muret souligne le grand intérêt que Vaud prend à la délibération, puisque les mesures dont il s'agit frappent la branche la plus essentielle de son agriculture.

Intervient Valais : il ne saurait croire, lui, que le Pacte fédéral ait voulu restreindre la souveraineté cantonale au point d'obliger chaque canton à traiter absolument les autres d'après les règles d'une égalité parfaite ; il dit qu'on ne peut l'empêcher d'établir un léger droit de con-

sommation sur les denrées provenant d'autres cantons et que son propre sol ne peut donner en suffisance.

Il n'y a rien de fait en 1827. Réussira-t-on mieux en 1828 ? De part et d'autre, on démontre le plus mathématiquement possible son bon droit. On varie un peu le vocabulaire pour ne pas avoir l'air de réciter des litanies. Une circulaire avait été expédiée aux divers Etats pour leur permettre de donner des instructions à leurs députés. Infatigable, Jules Muret reprend la parole ; ce sera son plaidoyer le plus incisif :

« Le canton de Vaud, aux Diètes précédentes, avait annoncé un grief en s'abstenant toutefois d'articuler une plainte formelle. Quelques communications confidentielles avaient eu lieu et le gouvernement de Vaud se flattait toujours que celui de Berne, par sentiment de justice et d'affection fédérale, consentirait du moins à quelques modifications essentielles, mais Berne ayant opposé une réponse déclinatoire, Vaud se constitua plaignant et en appela formellement à l'autorité fédérale...

» Le canton de Vaud n'est ni manufacturier ni commerçant. La culture des vignes, le commerce du vin sont la principale ressource de ses habitants et l'existence économique du pays en dépend essentiellement... Les vins suisses introduits dans le canton de Berne payaient à raison de 3 rappes par pot. Une imposition beaucoup plus forte sur les vins étrangers protégeait alors la concurrence des premiers avec ceux-ci. Mais, depuis 1815, la même imposition frappe tous les vins indistinctement ; elle est de 5 rappes par pot... En évaluant au maximum de 10,000 chars l'introduction annuelle des vins du canton de Vaud dans celui de Berne, il en résulterait une charge de fr. 200,000 sur ces vins, sans compter le droit

d'octroi perçu par la ville de Berne. En comparant ensuite le montant du droit avec le prix des vins, tel qu'il serait par exemple cet automne, ensuite d'une récolte très abondante, on pourrait craindre sans exagération de voir l'impôt s'élever de 50 à 60 % du prix de la denrée, charge énorme qui causerait infailliblement la ruine du canton de Vaud...

» Certes, ce n'est pas, comme on aime à le dire, sur le consommateur seul que pèse un tel impôt ; le vendeur en souffre essentiellement par une réduction considérable dans le prix de la denrée et c'est rester en deçà de la vérité que d'évaluer à fr. 100,000 par an le tribut que les propriétaires de vignes du canton de Vaud paient annuellement au canton de Berne. Déjà sous ce point de vue, il n'est guère possible de ranger ce droit dans la classe des impôts de consommation...

» C'est exactement un droit d'entrée ou de péage que le canton de Berne fait percevoir à sa frontière au grand préjudice du canton de Vaud, sans avoir obtenu pour cela l'autorisation nécessaire de la Diète, ainsi que l'exige le Pacte fédéral... L'argumentation tirée d'une possession de plusieurs années d'un droit acquis prétendu dont on voudrait se prévaloir est absolument sans fondement. Quelle espèce de droit pourrait résulter du fait de cette perception introduite en 1815 d'une manière inaperçue, au milieu des événements de cette époque et des grandes affaires dont la Suisse était alors occupée...

C'est avec tout aussi peu de fondement qu'on cherche à se prévaloir d'une différence entre les termes de l'article 5 du Pacte fédéral de 1803 et ceux de l'article XI du Pacte fédéral actuel, car la seule interprétation vraie, juste et naturelle de ce dernier doit être favorable à la paix, à l'union des cantons ; elle doit se concilier avec

les besoins de l'existence de chacun d'eux et l'on ne saurait penser que les Etats suisses, dans l'association fédérale qu'ils ont conclue librement et volontairement, soient moins unis entre eux par l'affection fraternelle, moins dévoués à l'intérêt général qu'ils ne l'étaient sous un régime imposé en quelque sorte à la Suisse par une volonté étrangère...

» Ce n'est pas d'ailleurs sans compensation et sans avantage pour d'autres cantons que celui de Vaud réclame la liberté du commerce dans l'intérieur et la révocation de l'impôt énorme mis sur le produit de son sol et le travail de ses habitants. Lui-même reçoit du dehors diverses denrées et marchandises, et forcé d'imposer celles de l'étranger, il a toujours laissé libre de toute charge celles provenant de ses co-Etats. Il désire de pouvoir toujours rester invariablement sur cette ligne... »¹

Mais l'ancien avoyer de Wattenwyl reste sourd à toute invitation de modifier le droit de consommation de son canton, bien que St-Gall ait donné le bon exemple en retirant une ordonnance semblable à celle de Berne. Le député n'est du reste pas porteur d'instructions, et n'exprime qu'une opinion individuelle, qu'il croit conforme à celle de son canton, auquel il en référera. Un contre-mémoire sera envoyé aux Etats.

La grande majorité des députés se prononcèrent en faveur de l'interprétation libérale du canton de Vaud. Le débat, entièrement consacré ce jour-là à l'impôt de consommation, avait duré 6 heures. Au vote, 18 voix se prononcent pour le renouvellement de l'invitation adressée à Berne l'année dernière à un nombre à peu près égal de voix pour qu'elle tâche de s'arranger directement avec Vaud et, cela assez tôt pour que les députations puissent être munies par leurs gouvernements respectifs des ins-

tructions qui leur seront données, sur le vu de la réponse de Berne adressée à chacun de ces gouvernements.

En 1829, le Conseil d'Etat du canton de Vaud, après avoir pris connaissance du Mémoire de Berne, qui s'est exécuté dans le délai voulu, en fait préparer un autre par son Département des Finances⁵. Selon Berne, « le Pacte fédéral n'a pas voulu autre chose qu'obliger chaque Etat d'ouvrir des marchés à ses Confédérés, dans les temps de disette comme dans ceux d'abondance, et prévenir ainsi le retour des scènes fâcheuses qu'avaient amenées, dans des temps antérieurs, la défense d'exporter des grains d'un canton à l'autre... — Mais, réplique Vaud, d'après les termes dans lesquels l'article est conçu, il est évident qu'il n'y a pas libre achat là où il n'y a pas pleine liberté de vendre, et qu'il n'y a pas libre sortie là où il n'y a pas libre entrée ; puisque, dès qu'il s'agit de la Suisse, il est clair qu'on ne peut sortir d'un canton sans entrer immédiatement dans l'autre. Or, la liberté peut être restreinte, non seulement par des prohibitions absolues, mais encore par l'établissement de droits qui pourraient être élevés, même au point de produire l'effet d'une prohibition véritable... »

Berne essaie de surprendre Vaud en faute en lui faisant observer que son interprétation de l'article XI du Pacte fédéral conduirait jusqu'à l'exonération de tout droit, non seulement sur les produits suisses, mais encore sur les produits étrangers. Ce à quoi Vaud réplique que le seul but du dit article est de faciliter les communications entre les divers Etats suisses : « Si les entraves mises au commerce des vins subsistent, les habitants du canton de Vaud seront forcés d'abandonner, du moins en partie, la culture de leurs vignobles pour demander à la terre des produits qu'ils retirent aujourd'hui d'autres

cantons, ou d'employer les bras désormais oisifs de leurs vigneronns à des travaux de manufactures... » Et le député de Vaud de faire comprendre que ce système prohibitif éprouverait peut-être davantage ceux qui l'ont institué, les accidents du sol de son canton étant plus variés qu'ailleurs. Il y a là une contradiction qui eût été évitée peut-être si, comme le demandait le Département des Finances, le Mémoire avait été rédigé par un jurisconsulte.

Revenant sur l'incompétence de la Diète pour interpréter dans le cas particulier le Pacte fédéral, Vaud reconnaît que tous les attributs de la souveraineté qui n'ont pas été transférés au centre par le Pacte d'union sont demeurés aux gouvernements cantonaux, que la Haute Diète ne peut étendre la sphère de ses pouvoirs autrement que par des concordats, dont les effets et la durée dépendraient encore de la volonté des cantons qui y ont accédé, mais un Tribunal arbitral doit connaître les contestations élevées à propos d'objets non compris dans le Pacte fédéral.

Une fois de plus, cette pauvre Diète tiraillée de gauche et de droite depuis si longtemps et qui ne peut pourtant pas consacrer uniquement son temps à apaiser les chicanes entre Etats confédérés, se demande comment elle pourrait alléger sa besogne et parvenir à régler le différend. Et c'est alors qu'elle décide, par 19 voix, de tenter une médiation. Elle désigne à cet effet le bourgmestre de Zurich (Reinhard) et l'avoyer de Lucerne (Ruttimann). Le Plumitif, c'est-à-dire le procès-verbal des séances du Conseil d'Etat, note qu'une conférence préliminaire a eu lieu avec les médiateurs et qu'on ne désespère pas d'amener Berne à formuler quelques propositions qui pourraient convenir. Mais la députation (Muret est encore le porte-parole de celle-ci) désire recevoir des

instructions sur ce qu'elle devra répondre, le cas échéant. En tout cas, les ouvertures ne doivent pas venir de son côté. On attendra celles de Berne. Le Département envisage que si l'on ne réduit pas jusqu'à un creutzer par pot le droit sur les vins suisses, tout en maintenant le taux de l'impôt actuel sur les vins étrangers, il n'y aura rien à faire et il faudra persister à demander une décision de la Diète.

Le Conseil d'Etat adopte cette proposition. Que se passe-t-il dès lors ? La Diète, sans s'opposer au maintien de l'objet à l'ordre du jour, va rester dans l'expectative. D'autre part, le député de Berne laisse espérer une réponse favorable à condition que Vaud abandonne une partie de ses demandes. Déjà quelque temps auparavant, — le 12 août — Muret, désabusé, annonçait de bonne source que la Conférence sur les vins avait eu lieu, qu'on ne ferait rien, que la Députation redemanderait la discussion en Diète, mais que celle-ci ne ferait rien non plus... Le 22 décembre suivant, le Conseil d'Etat décidait d'écrire à S.E. M. le conseiller d'Etat Reinhardt, bourgmestre de Zurich, pour le prier de dire à quoi en était l'affaire de la médiation. La réponse fut celle à laquelle on pouvait s'attendre : on n'avait rien fait. Berne, par une déclaration du 1^{er} mars 1830, décline définitivement la médiation. Celle-ci devient donc sans objet; on se retranche derrière la souveraineté des cantons.

Tel était le désarroi des esprits que Muret lui-même — il le dit dans ses Mémoires que nous avons consultés — croit que pour avoir quelque chance de succès, il serait préférable de traiter directement avec Berne. Le Conseil d'Etat acquiesça et écrivit dans ce sens au Directoire fédéral qui, tout heureux de s'en tirer à si bon compte, s'empessa de dire le plaisir que lui causait la

perspective d'un arrangement amiable. Des échanges de vues ont lieu entre Muret, d'une part, de Lerber et de Diesbach, d'autre part. Ce dernier est particulièrement conciliant, mais les Bernois manœuvrent si habilement que l'on obtient de Vaud qu'il s'abstiendra pendant une année de faire des réclamations. La Diète dut, bel et bien, se frotter encore à ce fagot d'épines. Zurich et d'autres cantons, qui avaient reçu des instructions, se méfiaient d'un ajournement sine die ; on en voulait finir, et pour la x^{ième} fois, Berne et Vaud refirent l'historique de l'affaire, si bien que la Diète, à bout de souffle, renvoya toute la question à l'examen d'une commission. C'était le travail de Pénélope. Toutefois, la commission se mit courageusement à l'œuvre. Elle était composée de MM. le conseiller d'Etat de Muralt, de Zurich, Casimir Pfyffer, de Lucerne, du landammann Heer, de Glaris, du bourgmestre Herzog, d'Argovie, et du conseiller d'Etat Schaller, de Fribourg. — Notons que le député de Fribourg s'exprimait en allemand.

Pour la première fois, nous entendrons un langage dépourvu d'ambiguïtés et qui aura un lointain écho. Il semble que les précédents débats de la Diète, loin d'avoir été superflus, aient éclairé enfin les esprits et fortifié le sens de l'équité, raffermi peu à peu le lien fédéral à une époque où le cantonalisme était encore tout puissant. Un esprit nouveau allait souffler. Un principe de droit public qui, jusqu'à présent, restait nuageux, est dégagé et affirmé en termes précis par la commission :

« La liberté de commerce dans l'intérieur de la Confédération forme le principe fondamental de notre confraternité, la condition de notre concorde ; seulement par elle on peut croire à l'existence d'une commune patrie... La voix de toute la population de la Confédé-

ration se prononce aujourd'hui pour le commerce libre le plus illimité ; il est du plus sacré devoir de la Diète et des gouvernements cantonaux de prendre à ce sujet des décisions qui établissent le principe de la liberté du commerce la plus étendue dans l'intérieur... »

La Diète va-t-elle se prononcer immédiatement ? Non, il lui faut le temps de la réflexion. Ce sera pour l'année prochaine, après étude et rapport du projet de la commission.

On avance, on avance... et nous voilà en 1831. Au moment où Vaud espère en avoir terminé avec ses efforts, il est obligé de rouler encore la pierre sur la montagne, comme le malheureux roi Sisyphe. Il ne lui suffit pas d'avoir des intentions aussi pures que le cristal de ses vins ; il doit se défendre, agir et réveiller cette Diète qui s'est rendormie. La commission spéciale qu'elle a nommée s'est éclipsée quelque part. On n'en parle plus. Mais Vaud est inébranlable dans ses résolutions. Il dépose une nouvelle plainte portée, cette fois, par l'intermédiaire de Louis Secretan (Jules Muret s'est retiré). Vingt cantons votent un texte à teneur duquel la Diète ne se trouve pas dans le cas de pouvoir entrer en matière, vu les circonstances, sur le différend entre Berne et Vaud... »⁶

Vu les circonstances ! Il est de fait que la Diète est accaparée par des travaux qui intéressent l'ensemble du pays et sa sécurité. Des troubles ont éclaté à Neuchâtel, à Schwytz, à Bâle. Bientôt, ce sera l'affaire des Polonais.

D'autre part, le canton de Thurgovie vient de lancer une initiative tendant à la revision du Pacte fédéral. La discussion immédiate en est ajournée jusqu'à ce que les cantons, dont plusieurs sont également en train de reviser leurs constitutions, aient dit leur mot.

Sur ces entrefaites, la Constituante vaudoise était arrivée au bout de ses travaux. Une nouvelle charte cantonale est entrée en vigueur. Des hommes nouveaux surgissaient et s'impatientsaient de donner leur mesure. Henri Druey avait tonné, en plein Grand Conseil, contre cette Diète impuissante de laquelle on ne pouvait rien attendre de bon. Quelques mois après, il acceptait d'y représenter le canton de Vaud avec Charles Monnard, celui-ci étant élu premier député, c'est-à-dire prenant la parole au nom du canton.

Le différend entre Vaud et Berne était rayé de la liste des objets en discussion dans une Diète absorbée par le débat sur la revision du Pacte fédéral, mais la question des droits de consommation n'en restait pas moins ouverte. Disons d'emblée qu'ils furent maintenus. Monnard, dans son rapport au Conseil d'Etat sur les travaux de la Diète de 1832, tenait un langage résigné. Il s'inclinait devant le fait accompli, sans vouloir toutefois laisser le Grand Conseil sous l'impression que les intérêts du canton étaient en péril, comme Muret l'avait affirmé tant de fois. Toute réflexion faite, il y avait lieu même d'éprouver quelque satisfaction :

« ...La liberté du commerce, il est vrai, ne sera pas telle que vous l'avez souhaitée ; mais, du moins, le nouveau pacte, plus précis, préviendra les querelles et les différends qui ont souvent affligé la Confédération ; puis, un gouvernement fédéral, exclusivement occupé de l'intérêt de la commune patrie, veillera à écarter les entraves, à empêcher les abus. *Les cantons continueront à percevoir le droit de consommation sur nos vins comme sur tout le reste ; pour plusieurs, c'est une condition de vie.* Mais, messieurs, en examinant la chose de près avec toute la conscience et l'attention que réclament les intérêts que

vous nous aviez confiés, nous avons dû nous convaincre que dans ces cantons même le droit de consommation décide en notre faveur la concurrence entre les vins vaudois et les autres vins suisses, vu la différence de la qualité... D'un autre côté, nous conservons le droit de consommation sur les produits des autres cantons et sur les produits étrangers, ce qui, d'après les calculs établis par le Conseil d'Etat dans son rapport et préavis, sauve (rapporte) à notre canton une somme annuelle de fr. 118 000... »⁷

Monnard se jetait résolument dans le camp des optimistes :

« Les ventes de vin du canton de Vaud vont toujours croissant, sans que leur prix diminue. »

Le pessimisme était représenté par le député Miéville, qui s'écriait :

« ...Pour qui tant de concessions ? Pour une Diète où nous sommes inégalement représentés ; pour un Conseil fédéral et un tribunal où peut-être aucun Vaudois n'aura jamais la permission de s'asseoir. »

On sait que, dès 1848, Vaud avait son conseiller fédéral !

Appelé à se prononcer, le Grand Conseil vaudois répond négativement à cette question : Convient-il d'accepter immédiatement le nouveau projet d'acte fédéral ?

Tous les conseillers d'Etat, sauf un, et tous les membres de la commission s'étaient préalablement prononcés contre la ratification, qui ne fut pas votée, la députation étant chargée de demander à la Diète de remettre son ouvrage sur le chantier.

* * *

L'impôt de consommation avait la vie dure. Il fut inséré dans la constitution fédérale de 1848. Celle de 1874

le mentionnait encore, mais avec la réserve qu'il disparaîtrait dans un délai de 20 ans pour permettre aux cantons de parer aux conséquences de ce retrait de ressources. On comprendra que Berne ait éprouvé quelque peine à dire adieu à ce vieux personnage si l'on observe, d'après une statistique dressée en 1872 et donnant le produit moyen de l'ohmgeld, que ce canton venait en tête de liste avec fr. 1 024 848.90. Cela ne l'empêcha pas de voter le projet de constitution fédérale de 1874 à une grande majorité, tandis que plusieurs cercles du canton de Vaud le rejetaient.

Ce que nous pouvons retenir de ce qui précède, c'est la constatation que la thèse vaudoise de la liberté du commerce dans l'intérieur des cantons, si âprement et vainement défendue à la Diète, finit par triompher sur le terrain de la constitution fédérale qui nous régit actuellement et que les ohmgelds ont complètement disparu.

L. MOGEON.

NOTES

¹ Résumé d'une communication faite le 16 février 1935 à la Société vaudoise d'histoire.

² Argent du setier ou du muids. Sur les origines et le développement de cette taxe prélevée dès avant la conquête bernoise, voir les détails précieux que donne M. Paul Henchoz dans la *Terre vaudoise*, 1934, étude reproduite par la *Gazette de Lausanne*, 31 octobre et 2 novembre 1934.

³ La liste complète des députés vaudois à la Diète fédérale se trouve dans le supplément du *Dictionnaire du canton de Vaud*, Martignier, De Crousaz, Favey, et dans le *Dictionnaire du canton de Vaud*, Mottaz.

⁴ Recès de la Diète. Voir *Beschwerden gegen die einigen Kantonen eingeführte Konsumssteuer von schweizerischen Weinen* et *Mémoires du landammann Jules Muret*.

⁵ *Mémoire* en réponse à celui du Haut Etat de Berne au sujet de l'impôt de consommation établi sur les vins suisses par son ordonnance du 8 mai 1815.

⁶ Recès de la Diète, id.

⁷ Bulletin officiel des séances du Grand Conseil vaudois, 1833.