

LA MUNICIPALISATION DES TRAMWAYS DE BUDAPESTH

Par Franz HARRER,

Ancien vice-bourgmestre de Budapesth.

Le 1^{er} janvier 1923, les tramways de Budapesth — à l'exception d'un court tronçon souterrain — sont devenus propriété de la commune. En ce temps où l'économie communautaire fait tant de progrès, un tel événement n'a, en soi, rien de bien remarquable, et une courte note pourrait suffire à le signaler à l'attention de l'étranger. Si je me suis néanmoins laissé entraîner à écrire pour une revue spéciale internationale un assez long historique de cette municipalisation, c'est qu'il n'y en a peut-être pas eu une seule qui ait eu à se frayer la voie à travers autant de bouleversements sociaux et administratifs. Les tramways de Budapesth sont nés à l'époque où le régime économique individualiste et capitaliste commençait à s'épanouir dans une grande agglomération urbaine où régnait encore la mentalité circonspecte des petites villes ; ils ont été électrifiés alors que le capita-

lisme était à son apogée, et la première impulsion sérieuse dans le sens de la municipalisation a coïncidé avec la période où ce régime économique connut un concours de circonstances exceptionnel, la période de la guerre. La réalisation de cette municipalisation commença sous le régime politique radical-démocrate qui succéda à l'écroulement de la monarchie ; elle se fonda durant la dictature du prolétariat dans le processus général de communisation ; et, finalement, dans l'ère de réaction individualiste et capitaliste qui suivit, elle s'accomplit conformément à l'esprit de cette dernière. Dans le cas des tramways de Budapesth, la question de la municipalisation a donc été posée de toutes les façons possibles, suivant toutes les tendances philosophiques et économiques, et c'est ce qui rend cette municipalisation si instructive au point de vue de la solution du problème et si intéressante dans ses détails. Mais laissons parler les faits.

*
**

L'actuelle Budapesth, capitale de la Hongrie, a été constituée en tant qu'unité administrative en 1873 par la réunion des villes de Pesth, Buda et Obuda. Le premier tramway de cette agglomération, située sur les deux rives du Danube, — et qui, socialement, faisait un tout depuis des siècles déjà, — fut construit à Pesth en 1866 ; il était, comme c'était partout le cas à cette époque, à traction chevaline, et appartenait naturellement à une compagnie privée. La concession avait été accordée pour une durée de quarante ans et n'assurait en somme à la commune d'autre droit que celui de reprendre, à l'expiration, bâtiments et matériel (chevaux non compris), le tout libre de toute charge et sans aucune indemnité. La redevance pour l'utilisation du terrain n'était que symbolique, et les autres clauses étaient d'ordre technique ; la commune n'avait rien à voir ni dans les horaires, ni dans l'établissement des tarifs. Par contre, les concessionnaires, constitués en « Compagnie des Tramways de Pesth », avaient un privilège pour la construction d'autres lignes. Si l'on songe que la plus grande préoccupation des représentants de la ville, à cette époque encore, était que « la construction du tramway n'entraînât aucune charge pour la commune », on ne s'étonnera pas que la concession contint, au point de vue municipaliste, si peu de chose, d'autant plus que le gouvernement lui-même, au début, ne qualifiait que d'« expérience » la création d'un tramway.

C'est presque dans les mêmes conditions qu'un second groupe-

ment financier, constitué ensuite en « Compagnie des Tramways de Buda », obtint en 1867 la concession des lignes de tramway à traction chevaline de Buda, et, en 1868, celle des lignes d'Obuda. Dans ces deux contrats, il était prévu que, dans le cas où les communes songeraient à affermer les tramways lorsque ceux-ci leur reviendraient, les concessionnaires auraient la préférence pour une période de dix années. Mais, déjà, il était assuré aux communes une certaine influence sur les horaires et les tarifs, et il en fut de même lors des nouvelles concessions de lignes accordées par la ville de Pesth, l'influence sur les tarifs s'exerçant en première ligne dans le sens d'une réduction pour les classes ouvrières.

Après la réunion des trois villes, l'unification des tramways apparut naturellement désirable elle aussi, et la Compagnie de Pesth réussit enfin, en 1878, à acquérir les lignes de la Compagnie de Buda ; elle prit alors le nom de « Compagnie des Tramways de Budapesth ». En même temps, ayant fait valoir que la reprise des lignes de Buda, lignes en assez mauvais état, lui imposait de grosses charges et qu'elle se proposait d'autre part de faire de nouveaux investissements et de toujours améliorer le service et diminuer les tarifs, la Compagnie obtenait que la concession fût prolongée de dix années, c'est-à-dire jusqu'en 1917. Mais de ses promesses, elle ne tint que les deux dernières, et seulement dans la mesure où l'exécution en était assurée par contrat. Les investissements se bornèrent à des doubléments de voies ; quant à construire de nouvelles lignes désirables du point de vue de l'intérêt public, mais qui ne seraient rentables qu'au bout d'un certain temps, la Compagnie eut soin de s'en abstenir. Ce fut ce fait, ainsi que l'esprit mesquin montré par la Compagnie dans d'autres questions encore relatives aux transports, qui fit entrer assez vite dans une toute nouvelle direction le développement des tramways de Budapesth.

En 1885 fut organisée à Budapesth une Exposition nationale. Pour y transporter plus facilement les visiteurs, on se proposait de créer une nouvelle ligne de tramways. La concession en fut sollicitée naturellement par la Compagnie existante, mais en face d'elle se dressa un concurrent qui se déclarait prêt à introduire sur cette ligne la traction à vapeur. Ce fait ne pouvait être qu'agréable à la commune. La concession de la Compagnie des Tramways concernant exclusivement la traction animale, la ville demeurerait entièrement libre dès qu'il s'agissait d'une autre traction. La concurrence pouvait donc devenir très efficace. Et elle ne se borna pas d'ailleurs à la ligne en question : les années qui sui-

virent furent toutes dominées par la lutte entre l'ancienne Compagnie et les nouveaux intéressés, lutte dont l'eujeu était les lignes nouvelles, et qui fournit à la commune une occasion propice pour obtenir des nouveaux concessionnaires des conditions plus favorables.

La traction chevaline constituant un monopole de la Compagnie des Tramways, les premières lignes concurrentes devaient avoir la traction à vapeur ; mais, au cours même des pourparlers, le nouveau groupement financier intéressé, auquel s'était jointe la firme allemande Siemens und Halske, proposa d'introduire la traction électrique. Comme, à cette époque, il n'existait pas encore de tramways électriques, nous ne nous étonnerons pas que la municipalité n'accueillit l'idée de cette nouvelle traction qu'avec une certaine appréhension. Pour vaincre celle-ci, on eut recours à deux moyens qui, certes, nous font aujourd'hui sourire. Le premier fut l'établissement, à titre d'essai, d'un tronçon électrifié ; le second, l'engagement pris par les entrepreneurs de revenir immédiatement à la traction à vapeur, dans le cas où la traction électrique ne ferait pas ses preuves. On n'eut pas, naturellement, à en venir là ! Au contraire, ce qu'on vit ainsi débiter, ce fut la marche triomphale de l'électrification des tramways, et la capitale hongroise peut être à jamais fière d'avoir été la ville où cette marche triomphale a commencé sur notre continent.

Par la construction de la première ligne de tramways électriques, en 1889, la nouvelle entreprise prit pied d'une façon durable ; après plusieurs transformations, elle devint, sous le nom de « Compagnie par actions des Tramways électriques de Budapesth », la deuxième grande entreprise de transports de notre ville et sa situation légale vis-à-vis de la commune fut précisée définitivement par le contrat de 1893.

Les dispositions principales de ce contrat — qui, comparé aux précédents, représente évidemment un notable progrès au point de vue de la défense des intérêts publics — sont les suivantes : La concession, qui était de cinquante ans, expire le 1^{er} janvier 1940. A l'expiration, l'entreprise avec tout ce qui fait partie de son exploitation devient propriété de la ville, et cela sans charges et sans aucune indemnité. Lignes, matériel, etc., doivent, au moment de la cession, se trouver en parfait état d'exploitation. Les différends éventuels auxquels la cession pourra donner lieu seront tranchés par le gouvernement. A partir du 1^{er} janvier 1917, la commune peut se substituer à la Compagnie concessionnaire en prévenant celle-ci deux ans à l'avance. En pareil cas, la commune

prend possession de l'entreprise, en continuant à amortir, conformément au plan d'amortissement, la partie non encore amortie du capital-actions et du capital-obligations, et à payer les dividendes des obligations et actions, ainsi que le superdividende des actions de jouissance. Le dividende des actions est fixé à la moyenne des dividendes payés au cours des sept années antérieures à la reprise, en laissant de côté ceux des deux années les moins bonnes ; ce dividende doit être payé par la commune jusqu'à la date d'expiration de la concession. Le superdividende des actions de jouissance s'obtient en retranchant du dividende 5 % de la valeur nominale de l'action. Le dividende de 5 % de la valeur nominale doit être payé par la commune dans le cas où le dividende moyen, calculé comme il est dit plus haut, n'atteint pas ce 5 %. — La Compagnie est tenue de construire certaines lignes nouvelles, de procéder dans une mesure déterminée à des prolongements de lignes, de créer des embranchements et de doubler les voies là où le besoin s'en fait sentir, et de remplir enfin les conditions techniques qui lui sont imposées ; elle doit veiller en outre à ce que lignes et matériel soient toujours en bon état d'exploitation. — Les horaires doivent être établis d'accord avec la commune et la préfecture de police ; en cas de dissentiment, c'est le gouvernement qui décide. La Compagnie est tenue d'organiser les correspondances avec d'autres compagnies, la commune devant en réaliser les conditions préalables. — Les tarifs sont fixés dans le contrat ; mais ils doivent être révisés lorsque le dividende de l'entreprise a dépassé en moyenne, cinq années de suite, 8 % du capital-actions versé ; si l'on ne peut pas s'entendre à ce sujet, la question est tranchée par le gouvernement ; dans le cas où, la condition requise étant réalisée, la Compagnie omet de proposer la revision des tarifs, la commune peut procéder à elle seule à cette revision, mais la Compagnie a le droit d'en appeler à l'autorité gouvernementale. — En plus du fermage symbolique (un ducat par ligne) pour l'utilisation du terrain, la commune reçoit une part des recettes brutes ainsi fixée : 2 % pendant les dix premières années (1895-1904), 3 % durant les dix années suivantes (1905-1904), 4 % dans les dix années de 1915 à 1925 et 5 % depuis cette date jusqu'à l'expiration de la concession.

La traction chevaline de la première compagnie concessionnaire, appelée couramment la « Strassenbahn », — tandis qu'on appelait l'autre compagnie la « Stadtbahn », — ne pouvait naturellement pas tenir bon longtemps devant la traction électrique. La « Strassenbahn » recourut tout d'abord à une réforme de ses

tarifs, mais c'était là un médiocre expédient en face d'une pareille révolution de la technique des tramways. Il lui fallut donc envisager, elle aussi, l'électrification de son entreprise, et elle y fut même directement invitée par la municipalité. A la fin de l'année 1893, elle se décida finalement à soumettre à celle-ci les plans d'électrification de ses lignes, mais sans rien proposer au sujet des conditions. Et alors commencèrent des pourparlers riches en péripéties et vivement menés, qui furent en somme la première grande bataille livrée à Budapesth autour du problème de la municipalisation. Donnons-en donc tout au moins un court résumé et indiquons-en les résultats.

On trouverait difficilement un trait plus caractéristique de l'inexpérience et de la naïveté avec laquelle les autorités municipales, dans bien des villes sans doute, concluaient autrefois des contrats de concession, que l'argument que, lors de ce projet d'électrification, la « Strassenbahn » invoquait effrontément en faveur d'une nouvelle concession. Cet argument était que, en s'en tenant à l'ancienne concession, au moment où les tramways reviendraient à la commune « il manquerait à l'entreprise une série de ses principaux éléments, sans lesquels il lui est impossible de se maintenir vingt-quatre heures ». Cette déclaration pouvait servir d'avertissement. Dans les négociations engagées au sujet d'une nouvelle concession, on assurait cette fois que, pour le cas où les lignes passeraient aux mains de la commune, leur exploitation technique pourrait continuer sans perturbation, mais ce qui, comme nous le verrons, n'était nullement garanti, c'était l'avenir économique de l'entreprise après ce transfert. Le contrat existant ne permettant pas que la ville se substituât à l'entrepreneur avant l'expiration de la concession, l'idée de la municipalisation ne pouvait s'exprimer que d'une seule façon, par le refus d'accorder, à l'occasion de l'électrification, une prolongation de cette concession. Effectivement, un groupe important de conseillers municipaux se plaça à ce point de vue et le défendit, mais l'influence des gens de la « Strassenbahn » fut la plus forte. Il faut d'ailleurs reconnaître que la Compagnie n'avait pas tout à fait tort lorsqu'elle faisait valoir que le temps que la concession avait encore à courir était trop court pour permettre d'amortir les nouveaux investissements. Finalement, l'affaire ayant été vivement enlevée par les partisans de la « Strassenbahn », un nouveau contrat de concession fut adopté « en bloc » par l'assemblée municipale ; et longtemps encore ce « en bloc » résonna dans la salle des séances de l'hôtel de ville pour mettre en garde le conseil lorsque, dans des

affaires communales, des intérêts économiques privés semblaient par trop prendre le dessus.

Le nouveau contrat conclu en 1895 avec la Compagnie des Tramways de Budapesth s'inspirait, dans ses grandes lignes, de celui conclu avec la Compagnie des Tramways électriques. Nous allons en indiquer les dispositions essentielles, en exposant les principales controverses qui surgirent au cours des pourparlers ; mais notons tout d'abord que fut écartée une proposition du maire, tendant à réclamer une indemnité en espèces pour les droits moralement acquis jusqu'alors sur la base de l'ancien contrat, ainsi que pour la prolongation de la concession. On répondit en effet que le droit de propriété de la commune, ne commençant en réalité qu'à l'expiration de la concession, n'était pas susceptible d'une division dans le temps et que, en outre, une indemnité ne pouvait être demandée que dans le cas d'une simple prolongation, alors qu'il s'agissait ici de nouveaux investissements.

L'expiration de la concession est fixée au 31 décembre 1948, ce qui représente une durée de cinquante ans en chiffres ronds à partir de l'achèvement de l'électrification. Le passage de l'entreprise aux mains de la commune, à l'expiration de la concession, est réglé à peu près comme dans le contrat de la « Stadtbahn », mais avec cette modification que ce qui ne doit pas revenir à la ville est énuméré dans le contrat et qu'en cas de désaccord au sujet du transfert ce n'est pas le gouvernement qui décidera, mais la justice. — Le droit de rachat est assuré à la commune à partir du 1^{er} janvier 1923. La compagnie ne voulait pas entendre parler de ce droit, mais les représentants de la ville furent unanimes à l'exiger ; d'ailleurs, après le contrat conclu avec la « Stadtbahn », un autre point de vue n'était plus possible. La date à partir de laquelle ce droit pourrait être exercé aurait dû être logiquement le 1^{er} janvier 1917, jour où l'exercice du même droit était prévu vis-à-vis de la « Stadtbahn », la coïncidence des deux dates devant permettre la simultanéité et l'unité d'action lors d'une éventuelle municipalisation des deux réseaux ; mais les amis de la « Strassenbahn », qui étaient en majorité dans l'assemblée municipale, réussirent à repousser cette date jusqu'au 1^{er} janvier 1923. L'argument mis en avant pour défendre ce point de vue fut que le système adopté pour la participation de la commune aux recettes de l'entreprise — système incontestablement plus avantageux que celui que nous avons vu dans le contrat avec la « Stadtbahn » — excluait tout droit de rachat au cours des vingt-cinq premières années de la concession, et que, d'ailleurs, il n'est pas d'usage de

fixer pour le rachat une période inférieure à vingt-cinq ans. Pour ce qui est des modalités du rachat, on adopta les dispositions du contrat de la « Stadtbahn », mais avec de notables modifications, que voici : le rachat ne peut, en tout cas, être effectué qu'au début de l'année ; la commune a le droit de rembourser immédiatement le capital-actions non amorti ; le dividende à payer par la commune ne peut pas dépasser 11 % et le superdividende des actions de jouissance 6 % de la valeur nominale des actions non amorties. — En ce qui concerne la construction de nouvelles lignes et d'embranchements, les prolongements de lignes et doublements de voies, l'aménagement et l'entretien, de même que sous le rapport des horaires et de l'obligation d'établir un service de correspondances avec les autres compagnies, on copia à peu près telles quelles les dispositions du contrat de la « Stadtbahn ». — Les tarifs furent fixés dans le contrat. Mais il fallut soutenir une lutte assez dure pour assurer ici à la commune le droit de revision. Bien que ce droit eût été précédemment inscrit dans le contrat de la « Stadtbahn », la « Strassenbahn » se refusa tout d'abord à le reconnaître. Elle dut finalement céder ; toutefois, en faisant valoir qu'elle avait à amortir encore d'anciens capitaux en plus des nouveaux, elle réussit à obtenir des conditions beaucoup plus favorables que celles qui avaient été faites à la « Stadtbahn ». La limite où commencerait le droit de revision fut repoussée plus loin, c'est-à-dire jusqu'à un bénéfice net de 10 % du capital-actions (dans le contrat de la « Stadtbahn », cette limite est un dividende de 8 %) ; en outre, ce droit ne pouvait absolument pas être exercé durant les dix premières années (jusqu'en 1905) et, enfin, au cas où dans un exercice quelconque le bénéfice net n'atteindrait pas 8 %, il serait permis à la Compagnie de rétablir les précédents tarifs. — Les dispositions les plus importantes du contrat de la « Strassenbahn » sont celles concernant la participation de la commune aux recettes de la Compagnie : en effet, elles constituent un notable progrès par rapport au contrat de la « Stadtbahn » et représentent, pour la ville, un gain assez appréciable. Ici encore, la Compagnie essaya bien d'obtenir des conditions plus avantageuses pour elle que celles faites à la « Stadtbahn », à savoir que cette participation ne commençât qu'au bout de neuf ans et qu'elle ne fût que de 1 %, mais avec une entreprise solide au point de vue financier et maîtresse de lignes susceptibles de se développer, il ne pouvait naturellement être question pour la ville que d'une participation plus forte que celle fixée pour la « Stadtbahn », entreprise beaucoup plus faible à tous égards.

Après de nombreux pourparlers, on convint enfin de ce qui suit : en plus du fermage symbolique versé jusqu'ici pour l'utilisation du terrain, la commune touche 3 % de la recette brute, lorsque celle-ci ne dépasse pas quatre millions de couronnes ; mais quand ce chiffre des recettes est dépassé, la participation de la ville augmente selon la progression suivante : pour une recette de

4 à 5 millions :	4 %	de la fraction dépassant 4 millions		
5 à 6	—	5 %	—	5 —
6 à 7	—	7 %	—	6 —
7 à 8	—	10 %	—	7 —
8 à 9	—	13 %	—	8 —
plus de 9	—	16 %	—	9 —

Ce système de participation se différencie donc de celui adopté pour la « Stadtbahn » en ce que la part de la commune va croissant non pas avec le temps, mais suivant l'augmentation des recettes brutes, et aussi en ce que le montant en est beaucoup plus élevé (montant maximum 16 %, au lieu de 5 %). Ces deux différences rendent naturellement le contrat conclu avec la « Strassenbahn » beaucoup plus avantageux pour la commune que celui de la « Stadtbahn », d'autant plus que le maximum de 16 % a été atteint dès 1907.

Les deux contrats que nous venons d'analyser — celui de la « Stadtbahn » et celui de la « Strassenbahn » — constituèrent la base juridique sur laquelle le problème des tramways continua à se développer.

En plus des lignes de la « Strassenbahn » et de la « Stadtbahn », et abstraction faite d'un chemin de fer à crémaillère et d'un funiculaire qui sont sans importance, il existe à Budapesth une troisième ligne de tramways, celle de la « Franz Joseph Untergrundbahn » (chemin de fer souterrain). Cette ligne dut, à dire vrai, sa création au fait que l'on ne voulut pas autoriser la pose de rails dans la plus belle rue de la capitale, la rue Andrássy, qui mène du centre de la ville jusqu'au Bois. Cette ligne, longue de 3 kilomètres 7, créée pour des fins toutes particulières et purement locales, ne pouvait donc être qu'un tronçon et est demeurée telle jusqu'à aujourd'hui. La « Franz Joseph Untergrundbahn », inaugurée en 1896, année où l'on célébra le millième anniversaire de la naissance de la Hongrie, est une fondation commune des deux compagnies de tramways, lesquelles participèrent pour moitié à l'entreprise et l'administrent à tour de rôle. En considération des grosses dépenses d'établissement, la concession fut accordée pour quatre-vingt-dix ans, à l'expiration desquels la ligne avec tout le matériel reviendra à la commune, et cela sans

charges et sans indemnité. Le droit de rachat peut être exercé à partir de 1940 ; les dispositions concernant ce rachat sont les mêmes que celles du contrat de la « Stadtbahn ». Pas de participation aux bénéfices durant les vingt premières années ; puis cette participation est fixée à 1 % pendant les dix années suivantes, soit de 1916 à 1925, à 2 % durant la période de 1926 à 1935, à 3 % de 1936 à 1945 et, enfin, jusqu'à l'expiration de la concession, à 5 % de la recette brute globale.

Au problème des tramways se rattachent aussi les chemins de fer vicinaux qui relient la capitale hongroise à sa banlieue. Comme la base économique de ces voies ferrées est l'unité sociale que constituent la banlieue et la ville, qu'elles pénètrent le plus loin possible dans l'intérieur de celle-ci et en empruntent donc largement le terrain ; comme, enfin, toute leur existence et tout leur développement ont pour condition le développement de la capitale et qu'elles sont, en somme, les avant-courrières de l'annexion des communes de banlieue, il serait parfaitement légitime que ces chemins de fer vicinaux fussent dans les mêmes conditions juridiques que les tramways urbains. Mais bien que la ville de Budapesth ait souvent agi énergiquement en ce sens, une seule de ces voies ferrées a été assimilée aux tramways ; les autres restent pour le législateur de véritables chemins de fer vicinaux, c'est-à-dire des voies devant servir « aux exigences économiques et aux besoins de transports d'une région ». La ville s'est vue ainsi frustrée d'une participation aux bénéfices, mais une conséquence plus grave est que, à l'expiration de la concession (de quatre-vingt-dix ans), ces voies ne reviendront pas à la commune, mais à l'Etat. Tous les chemins de fer vicinaux de Budapesth appartiennent soit à la « Stadtbahn », soit à la « Strassenbahn », ce qui prouve une fois de plus que ce genre de voies ferrées rayonnant d'une grande ville se rattache, tout comme les tramways, et tout au moins jusqu'à une certaine distance, à un seul et grand problème, celui des transports urbains.

*
**

Le processus de municipalisation proprement dit commença en 1911 avec l'achat par la commune de la majorité des actions de la Compagnie des Tramways électriques. La commune se décida à cette transaction parce qu'elle voulait s'assurer le plus vite possible une influence directe sur la politique des transports et pouvoir défendre les intérêts de la collectivité vis-à-vis de la puissante « Strassenbahn », non seulement en s'appuyant sur le con-

trat de concession, mais encore en faisant concurrence à cette Compagnie. Et son intention était naturellement de racheter le plus tôt possible l'entreprise de la « Stadtbahn », afin de procéder à l'unification du réseau (1). Les difficultés causées par la guerre mondiale sous le rapport de l'entretien du matériel et du maintien de l'exploitation semblèrent favoriser ce dessein. Effectivement, des pourparlers s'engagèrent, tendant à un rachat de la « Strassenbahn », sur les bases du contrat de concession, mais avant la date prévue par celui-ci, c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 1923. Cependant la Compagnie émit, au sujet de la somme à payer, des exigences telles qu'on ne put arriver à un accord. La question en était là lorsque l'écroulement des puissances centrales et les bouleversements qu'il entraîna, en Hongrie comme ailleurs, amenèrent un changement radical dans la position et la solution du problème.

Lors du soulèvement révolutionnaire du 31 octobre, quelques membres du syndicat des employés des tramways, s'autorisant d'instructions données par le Conseil national, s'emparèrent des tramways et des chemins de fer vicinaux affiliés ; les compagnies n'opposèrent aucune résistance. Le gouvernement issu du mouvement révolutionnaire sanctionna cette prise de possession et chargea trois des leaders de cette action directe, agissant désormais comme fondés de pouvoir du ministère, de prendre en main ces lignes au nom du gouvernement et d'en remettre l'administration à la ville de Budapesth. Cette mesure fut unanimement et chaleureusement approuvée par la population : elle apportait d'emblée la solution de tout le problème des tramways en tenant pleinement compte de l'intérêt du public. La remise — ou prise en main — eut lieu le 5 novembre et s'effectua sans rencontrer d'autre obstacle que les réserves faites de part et d'autre. Ainsi que le dirent leurs représentants, les compagnies prirent, « par devoir civique, connaissance du décret gouvernemental, ne voulant pas agir d'une façon perturbatrice en empêchant que, dans les circonstances données, le service régulier des tramways soit assuré, dans l'intérêt de l'ordre public et de la circulation, par tous les moyens disponibles ». Les fondés de pouvoir du gouvernement déclarèrent que la prise en main des lignes ne touchait en rien aux intérêts des Compagnies en matière de patrimoine

(1) Avant l'électrification de la « Strassenbahn », une occasion s'était offerte à la « Stadtbahn » d'acheter les actions de sa concurrente, mais elle n'avait pas su la saisir. Par la suite, l'idée d'une unification possible ne se représenta plus à l'esprit des deux compagnies.

ni aux droits des actionnaires, et que seule était prise en main la partie de leurs biens qui, conformément aux contrats, devait un jour revenir soit à la commune, soit à l'Etat, ou était susceptible de rachat. Les représentants des compagnies firent inscrire au procès-verbal qu'ils maintenaient les droits assurés aux Compagnies par la loi, par les actes de concession et par les contrats. Enfin, les représentants de la commune déclarèrent ne vouloir recevoir les lignes du gouvernement qu'après inventaire fait par ce dernier et maintenir expressément les droits de propriété assurés par les contrats ; pour le règlement de toute l'affaire, ajoutèrent-ils, la commune s'adresserait au gouvernement. Cette précaution s'imposait aux représentants de la commune, car, lors du transfert des lignes, la question des conditions dans lesquelles leur propriété passait du gouvernement à la commune n'avait pas été traitée du tout.

Une ordonnance gouvernementale en date du 6 novembre confia à la commune la direction des lignes, mais leur administration devait s'exercer d'accord avec les trois fondés de pouvoir du ministre du Commerce, ce dernier décidant en cas de dissentiment entre eux et les représentants de la commune.

La municipalité, ayant pris connaissance et des mesures gouvernementales et du rapport de ses représentants sur leur conduite lors de la prise en main des lignes, adressa au gouvernement un mémoire exposant ses idées relativement aux événements récents, idées qui peuvent se résumer comme il suit : « Nous avons parfaitement conscience des grands avantages que présente la concentration des entreprises de transports : pour l'entreprise ainsi unifiée, unité de direction et meilleur emploi des investissements ; pour le public, unité dans le service. Mais nous considérons comme indispensable, ne serait-ce que du point de vue de la continuité juridique, que les mesures prises soient sanctionnées par une loi ou tout au moins par un décret du gouvernement ; il est nécessaire aussi de régler, au plus vite, la position légale des lignes. Nous maintenons les titres de propriété indiscutables, ainsi que tous les droits acquis à la commune en ce qui concerne les tramways ; nous déclarons, en outre, que l'indemnisation des compagnies ne doit pas entraîner pour la commune des charges supérieures à celles qui devaient lui incomber dans le cas du rachat. En ce qui concerne les chemins de fer vicinaux, nous désirons qu'il soit déclaré, de façon à ne laisser aucun doute, que ces voies ferrées deviennent définitivement propriété de la commune. Car ces chemins de fer, desservant Budapesth et ses environs, sont d'un

caractère tout à fait différent de celui des chemins de fer vicinaux proprement dits, tels qu'ils existent dans les campagnes. En effet, ils satisfont aux besoins de transports de localités qui ne forment déjà ou qui prochainement ne formeront plus avec la capitale qu'une seule grande agglomération ; d'autre part, ils servent les intérêts économiques de Budapesth et sont aussi pour ses habitants un moyen de transport, mais ils ne peuvent remplir cette mission d'une façon convenable et avec moins de frais que si leur exploitation et administration est unifiée ; en conséquence, nous demandons pour la capitale, devenue propriétaire de tous les tramways et voies ferrées de Budapesth, un privilège sur tous les chemins de fer vicinaux qui, à l'avenir, pénétreront sur le territoire de la ville. » Enfin, la municipalité déclara qu'elle considérait la situation actuelle comme quelque chose de transitoire qui devait prendre fin avec la réorganisation projetée de l'administration municipale, et que la direction des tramways et voies ferrées de Budapesth devait alors rentrer dans la sphère de l'activité absolument autonome de la commune.

Les premières tâches qu'eut à remplir la direction des tramways et chemins de fer vicinaux réunis consistèrent principalement à assurer la continuation et la régularité du service et à satisfaire aux exigences suivantes du gouvernement : unification technique de tous les tramways et chemins de fer vicinaux de Budapesth, revision et unification des tarifs, règlement d'affaires urgentes concernant l'administration et le personnel, solution de la question des salaires, appointements et retraites des ouvriers et employés, et établissement d'un règlement de service « sur la base la plus moderne et la plus démocratique ». Tout cela fut fait très rapidement.

Mais la tâche la plus importante était le règlement provisoire de la situation légale des tramways et chemins de fer vicinaux réunis et la préparation de la solution définitive du problème des tramways.

La situation légale de l'entreprise fut réglée provisoirement par une ordonnance gouvernementale (élaborée par la direction) en date du 21 novembre 1918 et qui, plus tard, en avril 1919, fut élevée au rang de « loi du peuple » (1). Voici les dispositions essentielles de cette ordonnance. Le gouvernement prend connaissance de l'incorporation des tramways et voies ferrées « au patrimoine public » et de leur cession en propriété à la ville de Buda-

(1) C'est ainsi que s'appelaient toutes les lois sous la République du

pesth, et il approuve ces deux actes. Le ministre du Commerce établira d'une façon détaillée ce qui doit être remis par les compagnies. Les engagements particuliers conclus par les compagnies ne sont plus valables pour la nouvelle entreprise, et cela sans qu'il y ait lieu à dédommagement. L'indemnité qui revient aux compagnies sera fixée juridiquement. Jusqu'à la réorganisation de l'administration municipale, les tramways et chemins de fer vicinaux seront dirigés par les délégués du ministre du Commerce, avec la collaboration des fondés de pouvoir de la municipalité ; délégués et fondés de pouvoir constitueront tous ensemble la direction. Quand l'unanimité ne pourra s'établir au sein de la direction, le ministre du Commerce décidera. Les tramways et chemins de fer vicinaux réunis prennent le nom de « Lignes urbaines réunies de Budapesth ».

Toute la solution du problème des tramways, telle qu'elle était conçue dans cette ordonnance qui avait force de loi, reposait sur deux bases : le transfert à la commune du droit de propriété des chemins de fer vicinaux qui, précédemment, devaient revenir à l'Etat, et la disposition d'après laquelle l'indemnité à verser aux compagnies serait fixée juridiquement. La première disposition permettait à la commune de mettre de l'unité dans sa politique de transports non seulement sur le territoire de la ville, mais encore dans sa banlieue ; elle lui assurait, en outre, la possession de biens considérables et les bénéfices de l'exploitation de nouvelles lignes promettant un heureux développement. La seconde disposition — en faisant passer le problème du rachat du domaine du droit privé à celui du droit public — garantissait la commune contre la fâcheuse possibilité de se voir livrée, sans défense, à toutes les vicissitudes de négociations en vue d'un rachat.

Cette façon d'envisager le problème du rachat était certainement très radicale. Mais bien que, pour cette raison, on ait essayé — plus tard surtout — de prêter aux auteurs de l'ordonnance des velléités communistes, la disposition si attaquée reconnaissait pleinement, en principe, la propriété privée, bien entendu avec cette exception que constitue le droit, aussi parfaitement reconnu, d'exproprier pour cause d'utilité publique, mais en indemnisant complètement. C'est ce qui ressort clairement aussi d'une déclaration faite le 8 janvier 1919 par la municipalité au cours d'une

peuple hongrois (du 11 novembre 1918 au 21 mars 1919) ; elles étaient introduites par le Conseil des ministres, d'accord avec le chef provisoire de l'Etat et le Comité exécutif du Conseil national. La République du peuple ne put durer jusqu'à la convocation de l'Assemblée nationale.

délibération provoquée par le ministre du Commerce entre les représentants de la commune et ceux des compagnies, au sujet de l'indemnité. Cette déclaration est ainsi conçue : « Le terrain sur lequel la ville se place en principe est celui d'une indemnité indépendante des contrats de droit privé et des normes antérieurement fixées pour le rachat. Mais, dans l'application pratique de ce principe, elle ne s'oppose pas à ce que, pour la fixation de la nature et de la mesure de l'indemnité, le légitime intérêt privé soit équitablement mis en harmonie avec l'intérêt public. » Lors de la cession des lignes, les représentants du gouvernement, aussi bien que ceux de la commune, restaient même, en somme, sur la base des contrats de concession puisque, en ce qui concerne le rachat, ils reconnaissaient la distinction entre capital d'exploitation et patrimoine privé des compagnies, la disposition de l'ordonnance ci-dessous rapportée (à savoir que, dans le détail, la ligne de démarcation entre ces deux catégories de biens serait fixée par le ministre du Commerce) n'ayant été introduite que pour défendre les intérêts de l'exploitation.

Les faits, tels qu'ils se présentèrent bientôt à la direction des « Lignes réunies », ne montrèrent pas seulement qu'on avait eu raison de débarrasser la commune des préoccupations relatives au rachat ; ils poussèrent encore à faire quelques pas de plus. On constata que l'ensemble du matériel était en fort mauvais état et que les frais de renouvellement, auxquels s'ajoutaient les sommes destinées à satisfaire d'importantes et légitimes revendications sociales du personnel, ne pouvaient être couverts par les recettes et le patrimoine de l'entreprise qu'à condition d'augmenter les tarifs d'une façon effrayante. Si, relativement au devoir des compagnies de remettre les lignes « en parfait état d'exploitation », on prenait pour base les contrats de concession, non seulement on courait le danger des diverses façons d'interpréter les conditions requises pour qu'une ligne soit « en parfait état d'exploitation », mais encore, et bien plus, les dégradations s'étant produites en majeure partie durant la guerre, on risquait de se voir opposer, et peut-être avec succès, l'argument de force majeure. Tout cela amena la direction des « Lignes réunies » à se demander s'il n'y avait pas lieu d'appeler à collaborer à la reconstruction des lignes tout l'ensemble du patrimoine des compagnies, comme cela se passe en général dans les entreprises privées. (Il avait fallu la vive lumière que jeta sur tant de choses l'incendie qui mit le monde en feu, pour que sautât aux yeux l'inconvénient des contrats de concession où le rachat d'entre-

prises d'utilité publique est réglé d'une manière telle que l'entrepreneur peut garder pour lui, comme étant sa fortune privée, la plus grande partie d'un patrimoine qui a sa source dans le développement général de la commune et qui doit assurer les progrès ultérieurs de l'entreprise, tandis que la commune, elle, est contrainte de reprendre, presque toujours à un prix relativement élevé, le matériel servant à la satisfaction de besoins généraux, sans qu'à ce matériel soient adjointes les ressources financières qui permettent de l'utiliser.) On pensa que le moyen le plus convenable pour faire collaborer à la reconstruction des lignes tout le patrimoine des compagnies était de faire porter sur l'ensemble de ce patrimoine l'opération du rachat. Cela, naturellement, équivalait à considérer comme inexistants les contrats de concession, avec leur distinction entre patrimoine privé et capital d'exploitation. Nous venons de montrer la légitimité morale de cette façon de procéder ; quant à sa légitimité économique, elle ressortait de l'unité de l'élément qui est à la base des entreprises capitalistes, l'action, unité où se fondent capital d'exploitation et patrimoine privé ; la légitimité juridique, l'institution reconnue de l'expropriation l'assurait. Les négociations relatives au rachat s'engagèrent donc sur cette base, et, à cette fin, il fut adressé au ministre du Commerce une demande de saisie de la partie des biens des compagnies non transmise à la nouvelle entreprise, c'est-à-dire de ce qu'il était d'usage d'appeler leur patrimoine privé. Des pourparlers commencèrent, qui faisaient prévoir une entente amiable relativement à l'achat de la majorité des actions à leur valeur actuelle ; le reste serait acquis, si besoin était, par la voie de l'expropriation, en prenant toujours pour base du prix la même valeur. On n'avait presque plus qu'à se mettre d'accord sur la « valeur actuelle », — et cela n'offrait pas de difficultés insurmontables, — lorsque la proclamation de la dictature du prolétariat vint, le 21 mars 1919, faire échouer — et peu s'en fallut que ce ne fût pour toujours — cette solution du problème de la municipalisation des tramways, solution qui était bien la plus heureuse qu'on pût imaginer dans l'intérêt de la ville et de la population.

L'organe législatif de la dictature prolétarienne, le Conseil du gouvernement révolutionnaire, déclara, le 22 mars 1919, propriété publique — ou, pour citer les termes mêmes de l'ordonnance, « propriété de la société des travailleurs » — toutes les entreprises industrielles, entreprises minières et entreprises de transports dépassant les limites de la petite industrie, et les plaça sous

« une direction sociale et le contrôle ouvrier ». L'ordonnance visait naturellement aussi les « Lignes urbaines réunies ». Celles-ci furent dirigées par des « commissaires à la production », nommés par le Commissariat populaire de la production sociale ; à ces commissaires fut adjoint un comité de contrôle ouvrier élu par les ouvriers de l'entreprise, et qui avait pour mission de « créer la discipline du travail, protéger la propriété du peuple des travailleurs et contrôler le travail productif ». Au point de vue technique et économique, la direction de l'exploitation était sous la surveillance du Commissariat de la production sociale. C'était celui-ci qui décidait en cas de divergences entre les commissaires à la production et le comité ouvrier ; mais tant qu'il ne s'était pas prononcé, on devait se conformer aux ordres des commissaires.

Le 1^{er} août 1919, la dictature du prolétariat s'écroulait et, après un gouvernement intérimaire qui, aux fins de liquidation du précédent régime, fut constitué par des représentants des syndicats et ne dura que cinq jours, un coup de force assura le pouvoir à un gouvernement contre-révolutionnaire d'où naquit, par la suite, le régime actuel. Ce changement radical survenu dans la vie politique de la nation devait naturellement avoir sa répercussion sur le problème des tramways de Budapesth, ne serait-ce qu'à cause de l'importance de la question de principe qui s'y posait. Cependant le gouvernement sentit tout de suite dans quelle situation délicate il se trouvait vis-à-vis de ce problème, et un fait qui suffirait à lui seul à montrer son embarras, c'est qu'il déclara que, en ce qui concernait les « Lignes réunies », l'ordonnance de socialisation du Conseil de gouvernement révolutionnaire resterait en vigueur jusqu'à nouvel avis, alors qu'il n'existait plus aucun des organes prévus par cette ordonnance. En fait, ce furent les anciens employés supérieurs des compagnies qui dirigèrent l'exploitation.

Le problème des tramways de Budapesth prit, pour le nouveau régime, une tournure véritablement difficile. La solution qui, dans la première période de la révolution, en avait été en partie réalisée, en partie préparée, ne prêtait vraiment à aucune objection tant sous le rapport matériel que du point de vue de l'intérêt public ; mais elle avait été imposée de force, réglée par des normes juridiques que désormais on ne reconnaissait plus, et elle l'avait été d'une façon qui manquait de clarté dans la conception et de suite logique dans l'exécution. Deux voies s'ouvraient donc : ou bien donner à la solution matériellement exacte une forme juridique reconnue, ou bien sacrifier la matière à la forme. C'est dans

cette dernière voie que l'on s'engagea. De trop puissants intérêts étaient liés à la complète élimination du régime juridique créé par la révolution, et la répercussion des tentatives communistes s'exerçait bien trop fortement en faveur de la propriété privée pour que, dans le problème en somme local des tramways de Budapesth, le point de vue de l'intérêt public pût l'emporter.

Abstraction faite de la réglementation à laquelle avait procédé la dictature prolétarienne, la situation juridique en présence de laquelle le gouvernement se trouvait était la suivante. Il existait une ordonnance gouvernementale ayant force de loi, d'après laquelle tramways et chemins de fer vicinaux, repris par l'Etat, avaient été donnés par celui-ci à la commune, et c'est la commune qui était inscrite au registre des firmes comme propriétaire de ces entreprises. Par contre, le point de vue auquel se plaçait la commune était que l'ordonnance en question ne faisait que lui assurer en droit la possession et la propriété des lignes, mais que, en fait, elle n'en avait ni la possession, ni la propriété, 1° parce que, en recevant des compagnies tramways et chemins de fer vicinaux, ses représentants avaient déclaré « ne vouloir recevoir les lignes du gouvernement qu'après inventaire fait par ce dernier », et que cet inventaire n'avait pas encore été dressé ; 2° parce que la commune n'avait pas sur les lignes le droit de libre disposition, celles-ci étant encore dirigées par des organes gouvernementaux, et les fondés de pouvoir de la municipalité ne faisant que prendre part à la direction des affaires, sans rien décider ; 3° parce que l'organe municipal qualifié pour prendre une décision définitive au sujet de la reprise des lignes, c'est-à-dire le conseil municipal, n'était pas encore constitué et ne pouvait par conséquent prendre aucune décision ; du reste, les conditions de la reprise n'avaient pas encore été fixées. Bref, en ce qui concernait les « Lignes réunies », le droit de propriété de la commune n'existait, à dire vrai, que virtuellement, et c'était l'Etat qui en avait la possession effective.

Tout d'abord, le gouvernement ne sut trop quel parti prendre et hésita entre le point de vue juridique adopté par le régime radical-démocratique et celui de la dictature prolétarienne ; cependant, et vraisemblablement pour renier toute communauté d'idées avec le gouvernement né de la révolution, il préféra maintenir provisoirement en vigueur, comme nous l'avons dit, l'ordonnance de la dictature prolétarienne, que de se placer sur le même terrain qu'un gouvernement bourgeois qui lui déplaisait. Ce qu'il y avait d'essentiel dans cette façon de prendre position, c'est que,

par là, le gouvernement contre-révolutionnaire faisait siennes les mesures relatives au passage des lignes réunies des mains des compagnies entre celles de l'Etat, mais annulait en même temps les droits assurés à la commune sur la possession et la propriété de ces lignes. Revenir sur ce qui avait été fait pour l'unification des lignes et en faire de nouveau une propriété privée, le gouvernement n'en avait pas eu le courage : l'opinion publique avait encore trop le sentiment de la légitimité morale de la transformation accomplie. Et la commune ? Le plus grand souci de la municipalité était que la commune fût rayée du registre des firmes en tant que propriétaire des « Lignes réunies », afin que sa responsabilité fût dégagée, tout au moins théoriquement. Conformément au point de vue gouvernemental, la direction des « Lignes réunies » fut donc, le 25 août, confiée à un Commissaire ministériel auquel fut adjoint, sur le désir du ministre du Commerce, un représentant de la commune ayant simplement voix consultative. En même temps, le gouvernement s'occupait de savoir quelle était, en ce qui concernait la solution définitive du problème, la pensée de la commune, d'une part, et, d'autre part, celle des compagnies. Celles-ci promirent de lui soumettre un mémoire sur la question ; la municipalité déclara, en réservant de nouveau tous les droits de la ville, que la commune était prête à engager des pourparlers en vue d'un accord pour la reprise des lignes, aussi bien sur la base des contrats existants qu'en dehors de ces contrats, sur une base de droit public.

L'affaire entra dans une phase nouvelle lorsque l'Assemblée nationale — qui s'était constituée entre temps — vota la loi, promulguée le 29 février 1920, sur le rétablissement de la constitutionnalité, loi qui abrogeait toutes les lois et ordonnances de la période révolutionnaire. C'est sur cette nouvelle base légale que devait désormais être réglée la situation des lignes réunies. Effectivement on rédigea assez vite un projet d'ordonnance, dont voici l'essentiel : « Le ministère sait qu'il est de son devoir — un devoir découlant du principe de la continuité du droit et du principe des garanties légales — de rendre à leurs propriétaires légitimes les entreprises de transports qui leur ont été illégalement et injustement enlevées par le régime dit de la République du peuple. Mais comme le système d'administration en commun pratiqué pendant dix-huit mois a créé, en fait, une situation telle qu'il est conforme à l'intérêt public aussi bien qu'aux légitimes intérêts privés des compagnies de maintenir encore provisoirement et transitoirement la situation actuellement existante dans l'admi-

nistration des lignes, les « Lignes urbaines réunies de Budapesth » continuent à demeurer provisoirement réunies sous cette firme et à être administrées par l'Etat. La ville de Budapesth sera rayée du registre des firmes en tant que propriétaire de ces lignes, et l'Etat hongrois y sera inscrit à sa place. L'exploitation des lignes sera dirigée par le Commissaire ministériel délégué par le ministre du Commerce. » L'ordonnance demeura à l'état de projet, et plus d'une année s'écoula encore avant que le gouvernement accouchât d'une nouvelle ordonnance réglant la situation légale des « Lignes réunies ». Ce fut le 5 mai 1921, c'est-à-dire presque deux ans après l'écroulement de la dictature prolétarienne et plus d'un an après l'abrogation de la législation révolutionnaire, que cette ordonnance mit fin d'une manière formelle à la validité de celle qui datait du régime prolétarien. La position prise entre temps par le conseil municipal reconstitué avait notablement facilité la décision du gouvernement.

Une délibération du conseil municipal en date des 29-30 décembre 1920 dit en effet : « En ce qui concerne les tramways, ainsi que les chemins de fer vicinaux de Budapesth et de la banlieue enlevés naguère à leurs propriétaires, le conseil municipal se place sur le terrain de la continuité du droit et de la légalité ; il maintient strictement la validité des contrats de concession conclus avec les compagnies et de tous les droits assurés par ces contrats ; en conséquence, il prie le ministre du Commerce de rétablir d'urgence, pour ce qui est de ces lignes, l'ordre légal en les rendant le plus tôt possible aux compagnies. »

Après cela, le gouvernement pouvait hardiment promulguer l'ordonnance mentionnée ci-dessus et dans laquelle — après avoir déclaré nulle et non avenue l'« injuste et illégale » reprise des lignes et proclamé que l'Etat n'est pas responsable des mesures, actes et omissions qui se rattachent à cette reprise — il déclare que le droit de propriété des lignes réunies revient aux compagnies. Puis il décide que, jusqu'au moment où l'on pourra faire la séparation de ce qui appartient à chaque compagnie, l'exploitation des lignes continuera à être provisoirement rassemblée sous la firme « Lignes urbaines réunies de Budapesth », cette firme constituant une société en nom collectif avec responsabilité illimitée et solidaire des compagnies. En même temps est ordonnée la liquidation de cette société et, à cette fin, ainsi que pour diriger l'exploitation jusqu'à ce que la liquidation soit terminée, est nommée une commission composée en majorité des représentants du gouvernement. L'ordonnance spécifiait encore que la commune

serait rayée du registre des firmes en tant que propriétaire des « Lignes réunies ». Enfin, au cas où une ligne quelconque pourrait être rendue, il était donné pleins pouvoirs au ministre du Commerce pour la faire rentrer, sans aucune réserve, en la possession et propriété de la Compagnie à qui elle appartenait. C'est ce qui eut lieu effectivement, le 1^{er} juillet 1921, pour les chemins de fer vicinaux. En présence de ce fait d'une si haute importance pour elle, la commune se borna à remarquer qu'il ne la touchait « pas de près, le conseil municipal n'ayant pas inscrit à son programme l'acquisition des chemins de fer vicinaux ». (Dans sa délibération de décembre, l'Assemblée avait encore, comme nous le verrons, chargé la municipalité d'engager des pourparlers tendant à l'achat de ces chemins de fer.) La situation légale des « Lignes réunies » était donc, en résumé, celle-ci : droit de propriété appartenant virtuellement aux compagnies, les lignes étant effectivement possédées par l'Etat.

Dans la délibération mentionnée plus haut, et où le conseil municipal voulait que le problème des tramways fût replacé immédiatement et sans réserves sur la base des contrats de concession, l'Assemblée tirait en même temps la conséquence de ce point de vue en ce qui concernait la question du rachat. Personne ou à peu près personne n'osant, en réalité, soutenir qu'il fallait effectivement rendre les tramways, le conseil décidait de dénoncer pour le 1^{er} janvier 1923 les contrats conclus avec la « Strassenbahn » et avec la « Stadtbahn ». (On sait que, pour la « Strassenbahn », c'était la plus prochaine date possible ; quant au contrat de la « Stadtbahn », il aurait pu être dénoncé déjà pour le 1^{er} janvier 1917.) La dénonciation fut acceptée par les deux compagnies. En même temps, le conseil demandait à la municipalité de prendre toutes ses mesures pour procéder effectivement au rachat une fois écoulé le délai de préavis, et d'engager des pourparlers aussi bien au sujet de l'acquisition des autres lignes (les chemins de fer vicinaux n'avaient pas encore été rendus aux compagnies) que de la possibilité de racheter les tramways avant l'expiration de ce délai, mais en même temps que les autres lignes. Enfin, le conseil municipal réclamait, lui aussi, et instamment, que la commune fût rayée du registre des firmes en qualité de propriétaire des « lignes réunies. »

Les représentants de la commune ayant donc fait tout leur possible pour replacer le problème des tramways sur la base des contrats de concession, les négociations en vue du rachat, menées conformément aux instructions données, ne pouvaient qu'aller

rapidement. En ce qui concernait la partie du problème relative aux chemins de fer vicinaux, les représentants de la ville n'eurent bientôt plus à s'en soucier, ces lignes ayant été, comme nous l'avons dit, purement et simplement rendues aux compagnies par le gouvernement. Il ne restait, par conséquent, qu'à s'occuper du rachat des tramways, et même, à dire vrai, uniquement du rachat de la « Strassenbahn », puisque la commune possédait déjà la majorité des actions de la moins importante des deux compagnies, la « Stadtbahn ». Des pourparlers en vue d'un accord s'engagèrent donc avec la compagnie de la « Strassenbahn », mais ils n'aboutirent pas, car, comme on le déclara officiellement, « il était impossible de concilier des conceptions tout à fait opposées ». La principale divergence d'idées consistait en ce que, contrairement au point de vue de la commune, point de vue strictement conforme au contrat, la Compagnie considérait comme « économiquement impossible » l'application des dispositions du contrat relatives au prix à payer pour le rachat et réclamait la fixation d'un nouveau prix ; en outre, à l'exigence que les lignes, lors de leur remise, fussent « parfaitement en état », elle opposait l'argument de force majeure. Il ne restait donc d'autre alternative pour la commune que de réaliser le rachat conformément aux contrats de concession.

En conséquence, le 26 octobre 1922, le conseil municipal prend une délibération d'après laquelle la commune rachète les lignes des deux compagnies suivant les dispositions de leurs contrats et fonde pour l'exploitation de ces lignes, sous le nom de « Entreprise de transports de la ville de Budapesth », une société par actions. Le capital de cette société est de 500 millions de couronnes. Conformément à ses statuts, la commune reçoit, pour l'apport des biens qu'elle remet à la société, des actions pour une valeur nominale de 300 millions de couronnes ; le reste des actions, d'une valeur nominale de 200 millions, est à souscrire, les titres étant payables en espèces. La commune a le droit de préemption sur les actions dont leurs possesseurs veulent se défaire ; en cas d'augmentation du capital, elle a également le droit d'acquérir, à leur valeur nominale, les $\frac{3}{5}$ des nouvelles actions émises. Au sein de la direction aussi bien que dans le comité exécutif, la commune doit avoir la majorité et la présidence ; deux tiers des membres de la direction peuvent être aussi des étrangers. Du bénéfice net, 5 % doivent tout d'abord être répartis comme dividende aux actionnaires ; 5 % sont à verser à un fonds de réserve, tant que celui-ci n'aura pas atteint 30 % du capital (ce chiffre une fois

atteint, l'assemblée générale fixera une somme à distribuer aux actionnaires comme superdividende) ; le restant du bénéfice net est employé suivant ce que décide à ce sujet l'assemblée générale. La commune ayant souscrit toutes les actions payables en espèces, les tramways rachetés sont bien, aujourd'hui, une entreprise purement communale. La principale raison qui a cependant déterminé la ville à choisir la forme de la société par actions et de ne s'assurer par suite que des droits de majorité est sans doute le désir de ne pas faire rentrer l'entreprise dans la sphère de la politique communale, mais de lui donner au contraire une organisation commerciale ; on souhaitait en outre, semble-t-il, laisser au capital étranger la possibilité d'une participation éventuelle, ainsi que le montre notamment la disposition statutaire relative aux membres étrangers de la direction.

La commune a conclu avec l' « Entreprise de transports » un contrat dont les clauses essentielles sont les suivantes : La société a, pour une période de quatre-vingt-dix ans, l'administration et l'exploitation des lignes rachetées aux deux compagnies de tramways. A l'expiration de cette période ou dans le cas où le contrat prendrait fin autrement, les lignes doivent être rendues à la commune libres de toute charge et en parfait état d'exploitation. La société a, aux mêmes conditions, un privilège sur les lignes nouvelles éventuelles. La société peut se procurer des capitaux pour de nouveaux investissements par l'émission soit d'actions, soit d'obligations, après avoir préalablement soumis à la commune son plan d'amortissement. Avec le produit de la vente du matériel réformé, la société doit créer un fonds spécial de réserve pour les investissements ; elle doit aussi créer un fonds de réserve pour renouvellement, la dotation annuelle de ce fonds devant égaler au minimum 10 % du capital réellement investi. Ce dernier fonds sert à l'entretien et à l'amélioration du matériel et constitue un patrimoine de la société qui ne doit pas revenir à la commune. Ce contrat permet donc lui aussi, et pas seulement en ce qui concerne le fonds de réserve pour renouvellement, de constituer, parallèlement au capital d'exploitation, une masse spéciale qui peut échapper à la commune.

La ville n'assume aucune responsabilité relativement à l'état et à l'exploitabilité des biens qu'elle remet à la société ; par contre, celle-ci prend à son compte toutes les charges, dettes et obligations qui incombaient à la commune par suite du rachat. La société s'engage à développer le réseau conformément à un programme de transports qui sera établi par la commune, et à

multiplier dans la même mesure le nombre des courses ; à partir de 1928, il pourra être exigé tous les cinq ans de la société qu'elle augmente de 5 % l'importance de son exploitation, et à partir de 1930, elle est tenue de créer un service rapide. — La commune a le droit, à partir de 1949, de dénoncer le contrat tous les sept ans, en prévenant deux ans d'avance. En cas de dénonciation, la commune doit ou bien continuer à amortir, conformément au plan d'amortissement, la partie non amortie du capital-actions autorisé et du capital-obligations autorisé, ou bien rembourser en espèces, avec 5 % d'escompte, cette partie de l'un et de l'autre capital ; elle doit, en outre, verser à la société, pour le manque à gagner, une indemnité spéciale, proportionnelle à la partie du capital non encore amorti ; cette indemnité va, suivant une progression qui décroît à mesure que la date de dénonciation est plus lointaine, de 63 % à 7 % de ce capital (la proportion diminuant de 7 % tous les sept ans), et elle doit être payée ou en une seule fois, ou en plusieurs annuités égales (dans ce derniers cas, la somme qui reste due porte intérêt à 5 %). — Les horaires doivent être établis d'accord avec la commune et la préfecture de Police, le gouvernement décidant en cas de dissentiment. — Les tarifs sont fixés par le gouvernement sur la proposition de la société et l'avis de la commune. — En outre du fermage symbolique qui est maintenu, la commune reçoit, pour l'utilisation du terrain, une participation aux bénéfices égale, pour commencer, à 2 % de la recette brute, cette participation augmentant de 0,5 % tous les cinq ans, jusqu'à ce qu'elle atteigne 10 % ; à partir de 1928, si la situation économique s'améliore, la commune pourra toujours, d'accord avec la société, augmenter la mesure de cette participation.

Avec le passage effectif de la propriété et de la possession des tramways entre les mains de la commune, passage effectué conformément aux contrats de concession, et avec l'organisation, telle que nous venons de l'exposer, de cette entreprise désormais municipale, l'histoire des tramways de Budapesth est terminée, pour le moment du moins. Mais la partie la plus ardue du problème n'est pas encore résolue. Les conditions matérielles du rachat, à savoir le prix de la municipalisation, ne sont pas encore fixées. Les deux parties se préparent à livrer sur ce point un dur combat. La « Strassenbahn » a échafaudé, pour défendre son « patrimoine privé », une société spéciale, société par actions qui s'appelle « Uova », et elle a confié la défense de ses intérêts à l'ancien bourgmestre. La municipalité n'a su répondre à cette tactique qu'en imposant l'introduction, dans les statuts de l'« Uova »,

Une clause par laquelle cette société s'engage à assumer toutes les obligations des compagnies dont elle reprend les biens. En ce qui concerne le laps de temps écoulé depuis le déclenchement de la révolution, le gouvernement s'est préoccupé de défendre les intérêts généraux en prenant une ordonnance qui empiète sur la sphère du droit privé beaucoup plus que ne le ferait une expropriation, ordonnance où il est déclaré (et certains termes de cette déclaration sont même répétés plusieurs fois) que ni l'Etat ni la commune ne sont responsables de ce que les lignes ont été enlevées aux compagnies et administrées « dans l'intérêt public » ; ce sont, au contraire, les compagnies qui, en tant que propriétaires des lignes qui se sont trouvées réunies par la force des événements, doivent être solidairement responsables de toutes les dettes résultant de l'administration commune de ces lignes.

La commune a les tramways ; mais les chemins de fer vicinaux, dont l'avenir est si plein de promesses, sont perdus pour elle, et, malgré l'ordonnance que nous venons de citer, les charges du rachat pèsent lourdement sur son budget. Le « capital d'exploitation » des ex-compagnies, séparé de leur « patrimoine privé », apparaît comme une base bien trop fragile pour qu'on puisse édifier sur elle une grande entreprise de transports n'ayant en vue que l'intérêt public ; c'est, du moins, la conclusion à tirer des effrayantes augmentations de tarifs qui vont se succédant de plus en plus vite. Le problème de la municipalisation ne pouvait être résolu d'une façon qui, au point de vue matériel, fût conforme à l'intérêt général et qui, au point de vue juridique, fût inattaquable, que par l'expropriation légale de tout ce que possédaient les compagnies. Quand le conseil municipal, lors de sa résolution décisive des 29-30 décembre 1920, considéra — ainsi qu'il ressort des termes mêmes de la délibération — que les propositions de la « Strassenbahn » n'étaient « même pas susceptibles de donner lieu à des pourparlers », et lorsqu'il jugea qu'il était à propos d'engager des négociations en vue d'acquiescer certaines « parties disponibles des biens » des compagnies, il aurait dû se rendre compte des funestes conséquences que pouvait avoir cette décision de quitter le terrain du droit public pour celui du droit privé. Et cela arriva alors que régnait une manière de voir qui, pour ne rappeler que l'ordonnance mentionnée ci-dessus, ne défendait pas, en matière de droit privé, le point de vue le plus intransigeant !

D^r Franz HARRER.

(Traduit par H. Buriot-Darsiles.)