

7459

**MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale  
concernant la prorogation du régime transitoire du blé**

(Du 12 juillet 1957)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'arrêté fédéral prorogeant jusqu'au 31 décembre 1960 la validité de l'arrêté fédéral du 19 juin 1953 qui concerne le ravitaillement du pays en céréales panifiables (RO 1953, 1272).

**I**

L'arrêté fédéral du 26 septembre 1952 concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables, adopté par le peuple et par les cantons le 23 novembre 1952, a introduit dans la constitution des dispositions qui autorisent la Confédération à édicter des prescriptions destinées à compléter temporairement le régime du blé fondé sur l'article 23 bis de la constitution. Ces prescriptions concernent :

- l'importation, le magasinage, la répartition, l'emploi et la mouture des céréales panifiables ;
- la fabrication, la cession, l'acquisition, le prix, l'emploi et l'exportation des produits de la mouture des céréales panifiables, ainsi que du pain ;
- les sûretés à fournir par les exploitants de moulins de commerce.

La validité de l'arrêté fédéral du 26 septembre 1952 est limitée au 31 décembre 1957.

Se fondant sur l'additif constitutionnel, les chambres édictèrent, le 19 juin 1953, un arrêté d'exécution (RO 1953, 1272), dont la validité est également limitée au 31 décembre 1957 (art. 47, 1<sup>er</sup> al.). Ainsi que nous l'exposons dans notre message du 10 février 1953 (FF 1953, I, 337) à l'appui du projet dudit arrêté, les années 1954 à 1957 devaient être considérées comme une période de transition durant laquelle nous abolirions peu à peu les dispositions reprises de l'économie de guerre et achèverions

la revision du régime du blé de 1932. Ce double but fut atteint dans toute la mesure du possible. D'une part, nous abrogeâmes un certain nombre de dispositions de l'arrêté fédéral du 19 juin 1953, conformément à son article 46 <sup>(1)</sup> (cf. nos arrêtés des 14 mars 1955 et 23 novembre 1956; RO 1955, 322 et 1956, 1532), tout en atténuant progressivement diverses prescriptions (abaissement du taux d'extraction des farines panifiables, réduction de la taxe grevant la farine blanche, normalisation des prix des divers types de farine et abrogation des prix maximums pour le pain). D'autre part, nous adressâmes aux chambres, le 13 janvier 1956, un message à l'appui d'un projet de nouvel article constitutionnel 23 *bis* (FF 1956, I, 65). Ce projet fut rejeté lors de la votation du 30 septembre 1956, par 379 245 voix contre 239 890 et par 15 cantons et 3 demi-cantons, contre 4 cantons et 3 demi-cantons.

Après ce vote, qui ne résolvait d'ailleurs nullement le problème, quatre solutions s'offraient à notre choix :

- revenir, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1958, au régime fondé sur la loi du 7 juillet 1932 sur le ravitaillement du pays en blé, sans aucune modification;
- reviser ce régime sans en réformer la base constitutionnelle;
- proroger le régime transitoire de 1952 durant quelques années;
- soumettre au peuple un nouveau projet d'article constitutionnel.

La première solution, évidemment la plus simple, ne nous parut pas digne d'être retenue, car elle aurait eu pour effet de rétablir la loi de 1932, sans égard aux nombreux amendements dont l'expérience des années de guerre et d'après-guerre a montré la nécessité. Nous écartâmes également d'emblée la troisième possibilité, car elle n'aurait fait que différer la solution du problème, tout en maintenant en vigueur, durant plusieurs années encore, des dispositions empruntées, pour la plupart, à l'économie de guerre. Quant à la quatrième solution, elle ne pouvait entrer en ligne de compte que s'il était possible d'amener les milieux intéressés à se mettre d'accord sur un nouvel article constitutionnel capable de rallier à coup sûr la majorité des cantons et des citoyens. Les pourparlers qui eurent lieu avec les représentants des divers groupements montrèrent cependant que cela n'était pas possible. C'est pourquoi nous décidâmes d'opter pour la deuxième solution, savoir la revision de la loi sur le blé sans modification de l'article 23 *bis* de la constitution, mais en liaison avec l'article 31 *bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e, concernant des mesures de précaution en vue de temps de guerre. Un avant-projet de loi fut rédigé et soumis à l'examen des cantons et des associations économiques. Nous résumons ci-après, à titre d'information,

(<sup>1</sup>) Cet article a la teneur suivante: «Le Conseil fédéral abrogera successivement les dispositions du présent arrêté, en tant qu'elles ne seront pas reprises par la loi révisée sur le blé et que la situation économique le permettra. Il fera rapport annuellement à l'Assemblée fédérale sur les mesures d'abrogation qu'il aura prises en vertu du présent arrêté.»

les principales modifications qu'il doit apporter à la loi de 1932. Notre idée n'est point de motiver nos propositions ni de les mettre en discussion : ce sera l'objet d'un autre message que nous vous adresserons ultérieurement à l'appui du projet de la nouvelle loi sur le blé.

*a. La réserve fédérale.* La loi de 1932 prévoit une réserve de 80 000 tonnes de blé, dont la moitié doit être logée gratuitement par les moulins de commerce et l'autre moitié par la Confédération. En raison de la situation internationale, cette réserve a été relevée à 400 000 tonnes environ, ce qui permet de couvrir les besoins en pain et en pâtes alimentaires durant dix mois en chiffre rond.

L'avant-projet de loi établit une distinction entre

- *la réserve de base*, dont la quotité sera fixée par la loi à 120 000 tonnes et qui sera maintenue à titre permanent et sans égard à l'évolution de la situation internationale, et
- *la réserve supplémentaire*, dont la constitution sera décidée par le Conseil fédéral en période troublée. Cette réserve, dont la quotité pourra être adaptée compte tenu de la situation internationale, devra être régie par des dispositions spéciales, analogues à celles du chapitre II de la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique. Si la réserve actuelle de 400 000 tonnes doit être maintenue, la réserve supplémentaire s'élèvera à 280 000 tonnes. Un fonds de garantie sera constitué, conformément à l'article 9 de la loi du 30 septembre 1955, en vue de couvrir les frais de magasinage et les risques de baisse de prix.

Cette réglementation permettra de mieux tenir compte des nécessités de l'importation, après l'abolition du monopole. En effet, par suite de l'importance de la réserve fédérale, la plus grande partie du blé importé devra être affectée avant tout au renouvellement des stocks. C'est pourquoi il est souhaitable que les meuniers eux-mêmes participent dans une mesure plus étendue à l'organisation du stockage. D'autre part, cette solution assurera une répartition plus équitable des frais occasionnés par la réserve entre la Confédération et les consommateurs.

*b. Le blé indigène.* L'avant-projet maintient sans changement les mesures destinées à encourager la culture indigène, savoir la garantie d'achat accordée par la Confédération, la garantie d'un prix qui permette la culture du blé, l'encouragement de l'approvisionnement direct par une prime de mouture, l'amélioration de la qualité des blés indigènes, notamment par des subsides visant à favoriser la production et l'acquisition de blé sélectionné de haute valeur.

L'avant-projet n'apporte des modifications à la législation de 1932 que sur les quelques points suivants :

- les normes prévues par l'ancienne loi pour la fixation du prix d'achat

du blé indigène sont supprimées, et ce prix sera arrêté à l'avenir par le Conseil fédéral, compte tenu des frais de production moyens;

- le taux de la prime de mouture sera fixé non plus par la loi, mais par le Conseil fédéral, et calculé de manière que le pain fabriqué par le producteur avec sa farine lui revienne à peu près au même prix que celui qu'on achète à la boulangerie;
- la quantité de blé donnant droit à la prime de mouture, en vertu de la loi de 1932, s'élevait à 200 kg de grain nu ou à 300 kg de grain non décortiqué par personne et par an. Pour simplifier le contrôle et encourager le ravitaillement direct, nous proposons de fixer uniformément à 300 kg la quantité de blé donnant droit à la prime de mouture, sans distinction entre grain nu et grain non décortiqué.

*c. Protection de la meunerie.* Les mesures destinées à protéger la meunerie sont au nombre de trois, savoir:

- l'importation de farine est subordonnée à un permis, qui n'est accordé que moyennant paiement d'un droit de douane supplémentaire;
- les frais de transport grevant le blé étranger sont réduits et partiellement égalisés;
- la marge de mouture des diverses catégories de moulins est égalisée partiellement.

Par rapport à l'ancienne loi, l'avant-projet innove seulement sur le dernier point: l'égalisation partielle de la marge de mouture. Cette mesure, qui a été instituée en 1950 sous le régime des pouvoirs extraordinaires et maintenue par l'arrêté fédéral du 19 juin 1953, vise à assurer une certaine protection aux petits et moyens moulins contre la concurrence des grosses entreprises, de manière à maintenir une répartition équitable de la meunerie sur l'ensemble du pays.

D'autre part, un projet d'arrêté fédéral dont la validité sera limitée à cinq ans et qui nous donnera la compétence de continger les moulins à blé tendre, à titre de mesure transitoire, a été soumis aux cantons et aux associations économiques.

*d. Sauvegarde des intérêts des consommateurs.* L'avant-projet contient quatre dispositions nouvelles:

- en vue de stabiliser autant que possible le prix du pain, les prix auxquels l'administration livrera le blé indigène aux meuniers, ainsi que le blé étranger provenant du renouvellement de ses stocks, seront calculés d'après la moyenne du prix du blé étranger, de qualité équivalente, durant les douze derniers mois;
- l'administration des blés sera chargée d'engager des pourparlers avec les associations professionnelles intéressées et les représentants des consommateurs lorsqu'elle constatera que les prix du pain sont excessifs;

- le Conseil fédéral aura la compétence de soutenir les efforts visant à améliorer la qualité du pain;
- il pourra soumettre, au besoin, à un permis, ou interdire l'exportation du blé, de la farine et des produits à base de farine.

*e. Dispositions diverses.* Enfin, l'avant-projet prévoit un remaniement complet des dispositions de droit pénal et de procédure, compte tenu de l'évolution du droit.

\* \* \*

Tels sont les points principaux sur lesquels portera la révision de la loi sur le blé. Il n'est d'ailleurs pas exclu que d'autres amendements y soient introduits, à la requête des gouvernements cantonaux et des associations. Il nous a paru indiqué d'esquisser dès maintenant les grandes lignes de cette révision, afin que vous puissiez avoir une image aussi exacte que possible de son ampleur. Or, il serait impossible de mener à chef les travaux de révision jusqu'à la fin de l'année en cours. Les délibérations du Conseil fédéral, des commissions parlementaires, puis des chambres ne pourraient être achevées assez tôt pour permettre, compte tenu du délai de referendum, de mettre en vigueur la nouvelle loi et ses dispositions d'exécution le 1<sup>er</sup> janvier 1958 déjà.

C'est pourquoi il est indispensable de proroger le régime transitoire fondé sur l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952. Cela nous permettra de vous soumettre, dans quelques mois, le projet de la nouvelle loi sur le blé, de manière que le Conseil qui aura la priorité puisse en délibérer durant la session de printemps de 1958. Au cours de l'année, les chambres achèveraient ainsi l'examen du projet et celui-ci pourrait être soumis au peuple au cas où le referendum viendrait à être demandé.

## II

Le projet d'arrêté que nous vous adressons aujourd'hui se fonde sur l'article 89*bis*, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de la constitution, aux termes desquels les arrêtés fédéraux de portée générale, dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard, peuvent être mis en vigueur immédiatement par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils. S'ils dérogent à la constitution et ne sont pas ratifiés par le peuple et les cantons dans l'année qui suit leur adoption par l'Assemblée fédérale, ils perdent leur validité à l'expiration de ce délai et ne peuvent être renouvelés. Il est hors de doute que l'arrêté fédéral du 19 juin 1953 concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables contient plusieurs dispositions dérogeant à la constitution (par ex., le monopole d'importation du blé conféré à l'administration des blés, les prescriptions de mouture, les dispositions concernant la fixation des prix de la farine et du pain). Par conséquent, cette législation ne pourrait être prorogée par le moyen d'un arrêté urgent,

pour une durée excédant une année, à moins que le peuple et les cantons ne la ratifient de nouveau. Ainsi que nous l'exposons sous chiffre I ci-dessus, nous prendrons nos dispositions afin que la future loi sur le blé puisse entrer en vigueur vers la fin de l'année prochaine. De ce fait, selon toute vraisemblance, l'arrêté urgent pourra perdre sa validité un an après son adoption par l'Assemblée fédérale, et il ne sera pas nécessaire de consulter le peuple et les cantons. Néanmoins en prévision du cas où la révision de la loi sur le blé ne pourrait être achevée dans ce délai, nous proposons de proroger d'emblée la validité de l'arrêté fédéral du 19 juin 1953 jusqu'au 31 décembre 1960, étant entendu qu'en pareil cas le peuple et les cantons seraient appelés, l'an prochain, à ratifier cette prorogation pour plus d'un an. Mais, une fois encore, nous comptons fermement que cette consultation ne sera pas nécessaire.

Quant à l'urgence, nous pensons qu'elle ressort à l'évidence des considérations que nous avons exposées sous chiffre I *in fine*. Pour s'en convaincre, il suffit de se représenter ce qui se produirait si le régime transitoire n'était pas prorogé au-delà du 31 décembre 1957: la nouvelle loi sur le blé n'étant pas achevée, ce serait le retour pur et simple et sans transition au régime de 1932. Les amendements proposés ne pourraient entrer en vigueur et, selon toute vraisemblance, une révision ultérieure de la loi serait d'autant plus difficile. D'autre part, il serait impossible de soumettre au peuple, cette année encore, le projet d'arrêté concernant la prorogation de l'arrêté du 19 juin 1953.

Il ne saurait être question de proroger l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952 lui-même, car il représente une disposition constitutionnelle, laquelle ne peut être édictée en vertu d'un arrêté fédéral urgent. Aussi la prorogation doit-elle se limiter à l'arrêté fédéral du 19 juin 1953, et aux arrêtés du Conseil fédéral qui l'ont modifié les 14 mars 1955 et 23 novembre 1956. Cette prorogation créera la base juridique nécessaire au maintien en vigueur des dispositions d'exécution de l'arrêté fédéral du 19 juin 1953, savoir deux ordonnances du Conseil fédéral du 21 décembre 1953 et cinq ordonnances du département de l'économie publique des 22 décembre 1953, 29 janvier 1957 et 18 juin 1957 <sup>(1)</sup>; en effet, à la différence de l'arrêté

(1) Ordonnance d'exécution I du 21 décembre 1953 de l'arrêté fédéral concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables (importation, magasinage et livraison du blé; sûretés à fournir par les moulins de commerce [RO 1953, 1284]); Ordonnance d'exécution II du 21 décembre 1953 dudit arrêté (contingentement des moulins de commerce et égalisation de la marge de mouture [RO 1953, 1290]). Ces deux ordonnances ont été modifiées par un arrêté du Conseil fédéral du 4 juin 1956 (RO 1956, 787 et 846) et par deux ordonnances du département de l'économie publique des 28 février et 12 mai 1955 (RO 1955, 313 et 533). Ordonnance du département de l'économie publique du 22 décembre 1953 réglant l'organisation de la commission d'experts pour l'examen d'échantillons de farine et la procédure (RO 1953, 1305); Ordonnance du département de l'économie publique du 22 décembre 1953 concernant la perception d'émoluments de chancellerie par l'administration des blés (RO 1953, 1307); Ordon-

fédéral du 19 juin 1953, la validité de ces prescriptions n'a pas été expressément limitée.

Comme il s'agit uniquement d'assurer la transition entre le régime fondé sur l'additif constitutionnel de 1952 et la future loi sur le blé, il ne conviendrait pas de modifier à cette occasion certaines dispositions de l'arrêté du 19 juin 1953. Cela ne signifie, d'ailleurs, aucunement que nous n'entendions pas faire usage, au besoin, de la compétence que l'article 46 de l'arrêté du 19 juin 1953 nous confère (cf. note à la page 2).

\* \* \*

Nous vous prions d'approuver le projet d'arrêté fédéral ci-annexé et vous renouvelons, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 12 juillet 1957.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération:*

Streuli

11693

*Le vice-chancelier,*

F. Weber

---

nance du département de l'économie publique du 22 décembre 1953 concernant l'égalisation de la marge de mouture des moulins à blé tendre (RO 1953, 1309); Ordonnance du département de l'économie publique du 29 janvier 1957 concernant le prix de la farine et du pain, ainsi que des fins finots de blé dur (RO 1957, 96); Ordonnance du département de l'économie publique du 18 juin 1957 modifiant cette dernière ordonnance (RO 1957, 505).

---

(Projet)

**ARRÊTÉ FÉDÉRAL**

prorogeant

**celui du 19 juin 1953 qui concerne le ravitaillement du pays  
en céréales panifiables***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*vu l'article 89bis, 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 12 juillet 1957,

*arrête:***Article premier**

La validité de l'arrêté fédéral du 19 juin 1953 concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables, ainsi que des arrêtés du Conseil fédéral des 14 mars 1955 et 23 novembre 1956 abrogeant partiellement les mesures prévues dans cet arrêté fédéral <sup>(1)</sup> est prolongée jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi révisée sur le blé, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1960.

**Art. 2**

Le présent arrêté est déclaré urgent et entre immédiatement en vigueur. Il est soumis au referendum obligatoire, au sens de l'article 89bis, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution.

Le Conseil fédéral est chargé de son exécution.

---

11603

(1) RO 1953, 1272; 1955, 322; 1956, 1532.

---

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation du régime transitoire du blé (Du 12 juillet 1957)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7459
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.07.1957
Date	
Data	
Seite	235-242
Page	
Pagina	
Ref. No	10 094 728

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.