

8061

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant
les prix des marchandises protégées et la caisse de compensation
des prix des œufs et des produits à base d'œufs**

(Du 19 juillet 1960)

Monsieur le Président et Messieurs,

L'additif constitutionnel du 26 septembre 1952 sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit, prorogé par l'arrêté fédéral du 22 décembre 1955 ⁽¹⁾, cessera de porter effet le 31 décembre 1960. Il prévoit des mesures de contrôle datant de l'époque de guerre et qui doivent être graduellement abolies, ainsi que des mesures qui font partie des attributions permanentes de la Confédération. Par notre message du 25 août 1959 sur le maintien du contrôle des prix ⁽²⁾, nous vous avons proposé de séparer des mesures permanentes, sur le plan législatif, celles qu'il convenait de proroger temporairement — principalement le contrôle des loyers et la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers. Cette distinction s'imposait d'autant plus que le contrôle des loyers et la caisse de compensation des prix du lait et des produits laitiers nécessitent une disposition constitutionnelle spéciale, alors que les tâches permanentes du contrôle des prix — notamment la surveillance des prix des marchandises protégées, la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs, ainsi que le contrôle des fermages — trouvent leur fondement dans l'article 31 *bis*, 3^e alinéa, lettres *a* et *b*, de la constitution et peuvent donc faire l'objet d'une loi.

L'arrêté fédéral du 24 mars 1960 sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix a été adopté à une forte majorité par le peuple et par tous les cantons lors de la votation du 29 mai 1960. La séparation législative des deux catégories de mesures de contrôle des prix s'est trouvée décidée du même coup. C'est pourquoi nous avons l'honneur de vous soumettre aujourd'hui un projet de loi fédérale sur les prix

(1) RO 1952, 1081; 1956, 822.

(2) FF 1959, II, 441.

des marchandises protégées et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs.

1. LE CONTRÔLE DES PRIX DES MARCHANDISES PROTÉGÉES

Au cours des années 1930, il avait fallu protéger diverses branches de l'artisanat et de l'industrie, de même que l'agriculture, contre la concurrence étrangère pour assurer leur existence. De ce fait, il s'était révélé nécessaire de surveiller les prix et les marges de leurs produits, afin que les mesures de protection atteignent l'effet escompté pour les marchandises en cause, mais ne constituent pas, pour les producteurs et le commerce, un prétexte pour exiger des prix et des marges excessifs. Le but de la surveillance consistait donc à assurer pour les producteurs, le commerce et les consommateurs une formation des prix équitable, compte tenu des circonstances. C'est à cet effet qu'avait été créé en 1932 auprès du département de l'économie publique un service du contrôle des prix. Celui-ci suivait l'évolution du marché, opérait les enquêtes et les vérifications nécessaires, négociait avec les milieux économiques intéressés et leur adressait des recommandations. Il n'avait pas encore la compétence d'édicter des dispositions concernant les prix.

Une commission chargée par le département de l'économie publique, à la fin de 1934, d'examiner les mesures prises en matière d'importations et leurs répercussions constatait, dans les conclusions de son rapport du 20 février 1935 ⁽¹⁾ que

... le fait de limiter les importations et de soumettre des marchandises au trafic de compensation entraîne une réglementation qui peut amener le producteur et l'intermédiaire à maintenir leurs prix à un niveau trop élevé. Elle attire l'attention sur les grands avantages dont jouissent les producteurs protégés, par rapport à ceux qui supportent intégralement le poids de la concurrence étrangère ou qui doivent écouler leurs produits sur les marchés étrangers. La situation privilégiée des premiers exige que, dans la détermination des prix des marchandises contingentes, on tienne équitablement compte des autres producteurs et des consommateurs.

Vu les expériences faites, la commission est d'avis que les prix des marchandises dont l'importation est limitée ou réglementée, ainsi que les accords syndicaux relatifs à ces prix, doivent être nécessairement soumis à un contrôle plus efficace.

Ce rapport et d'autres études de la commission d'experts en matière de douanes furent à l'origine de l'arrêté fédéral du 20 juin 1936 et de l'ordonnance du Conseil fédéral du 29 juin 1936 sur le contrôle des prix des marchandises ⁽²⁾. Cette ordonnance soumit au contrôle officiel les prix des marchandises dont la production, l'importation, l'exportation ou la vente dans le pays étaient réglées par les dispositions de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 ⁽³⁾ concernant les mesures de défense économique contre

⁽¹⁾ FF 1935, I, 559.

⁽²⁾ RO 1936, 523 et 829.

⁽³⁾ RS 10, 523.

l'étranger. Le contrôle des prix avait pour but d'empêcher une formation des prix inéquitable pour les producteurs ou le commerce indigène et tout particulièrement pour les consommateurs. A ce moment là déjà, le Conseil fédéral pouvait, à titre de dispositions complémentaires aux mesures de protection et de soutien, édicter des prescriptions sur les prix et prendre des mesures appropriées pour en assurer l'exécution.

L'application de l'arrêté fédéral du 20 juin 1936 ne fut plus nécessaire après la dévaluation du franc suisse. La dévaluation et le début des hostilités, en 1939, modifièrent la situation économique. Il fallait s'attendre à une hausse générale des prix et s'y opposer. C'est pourquoi le but de la politique des prix consista à maintenir le coût de la vie aussi bas que possible. Un blocage général des prix, remplacé selon l'évolution des frais dans certaines branches par des prescriptions fixant des prix maximums, suffit à cet effet.

Après la guerre, il devint de nouveau nécessaire — en raison de l'offre accrue dans le pays et à l'étranger — d'assurer une protection efficace de la production agricole indigène contre la concurrence étrangère. Actuellement, les prix à la production sont protégés contre la concurrence étrangère, en vertu de la loi sur l'agriculture, dans la mesure où la chose est nécessaire pour assurer les conditions d'existence de l'agriculture. On y parvient d'une façon générale par la réglementation des importations, visant en principe à une certaine limitation de l'offre afin que la production indigène puisse s'écouler à des prix équitables. Indépendamment de la réglementation des importations, d'autres mesures de protection et de soutien peuvent aussi être appliquées, telles que, par exemple, l'institution de la prise en charge, toutes mesures protectrices conformes à l'article 31 *bis*, 3^e alinéa, lettres *a* et *b*, de la constitution, des subventions, des mesures d'abaissement des prix, etc. On vise ainsi à permettre l'écoulement de la production indigène à des prix équitables. Cette protection implique toutefois le danger d'exigences excessives en matière de prix pour les produits indigènes et les marchandises importées. Afin que le consommateur ne soit pas grevé au delà de ce qui est nécessaire pour assurer une protection efficace des branches de l'économie en cause, il faut veiller à ce que les prix et les marges restent équitables. Pour parer au danger d'une évolution injustifiée des prix, il convient de maintenir sous surveillance les prix des marchandises qui subissent les effets des mesures de protection et de soutien de l'État, qu'il s'agisse de produits agricoles, industriels ou artisanaux. Les marchandises destinées à l'exportation peuvent, en principe, être exemptées de ce contrôle. Restent seules réservées les réglementations prévues dans d'autres prescriptions de la Confédération touchant la formation des prix de produits indigènes exportées. La loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951 prévoit en effet, à son article 24, 3^e alinéa, que le département fédéral de l'économie publique peut soumettre l'exportation d'animaux d'élevage et de rente, de produits de l'économie animale et laitière,

ainsi que de l'arboriculture et de la viticulture au régime de l'autorisation et que l'octroi des autorisations d'exporter peut être lié à la condition que soient respectées certaines directives au sujet de la qualité et des prix dans le pays ou à l'étranger. En revanche, en ce qui a trait aux mesures de protection et de soutien, il faut pouvoir surveiller non seulement les prix des produits indigènes qui en bénéficient, mais aussi ceux des marchandises importées de même espèce, si l'on ne veut pas que le commerce puisse obtenir des marges et des prix excessifs par suite de l'influence que les mesures en cause peuvent exercer sur les prix.

La surveillance vise donc en premier lieu à suivre constamment l'évolution des prix et des marges et à recueillir les données nécessaires à ce sujet. Tel doit être particulièrement le cas pour les produits agricoles, parce que la situation se modifie d'une récolte à l'autre et d'un cycle de production à l'autre. La surveillance des prix exige donc une disponibilité continue des organes qui l'exercent. Ils doivent être exactement au courant des conditions du marché, garder le contact avec l'économie, c'est-à-dire avec les entreprises et les associations, et tenter ce faisant, par la seule influence qu'ils exercent et le cas échéant par des recommandations, à engager les parties qui constituent le marché à adopter une attitude raisonnable en matière de prix. A cet effet, les organes de la surveillance des prix participent aussi au travail des commissions d'experts et des groupements constitués dans différents domaines. Ces organes doivent en outre effectuer les enquêtes nécessaires sur les prix et les facteurs exerçant des effets sur leur formation, et chercher à déceler les répercussions économiques des mesures de protection, tant dans le sens restreint que dans le sens large du terme. Ils se fondent en premier lieu sur la documentation accessible à chacun, mais procèdent également, si la chose est nécessaire, à des enquêtes spéciales. L'établissement et la mise en valeur des données ainsi recueillies doivent s'opérer selon des principes uniformes pour toutes les marchandises considérées. Afin d'assurer un traitement égal à tous les intéressés et une application expéditive et rationnelle des mesures, il faut qu'un office responsable central soit chargé de ces travaux.

Celui-ci doit disposer de l'expérience requise et des connaissances particulières nécessaires dans le domaine des prix et offrir la garantie d'une optique indépendante à l'égard des mesures dirigistes portant sur les divers secteurs de l'économie. Des contacts directs avec les milieux économiques intéressés permettent en général de parer aux effets indésirables des mesures de protection et aux abus simplement par des discussions et des recommandations. C'est seulement si ces moyens ne suffisent pas pour atteindre le but visé qu'il faut recourir aux prescriptions relatives aux prix ou aux marges maximums. La surveillance est donc conçue comme une protection contre une hausse injustifiée des prix. Au cours de la procédure de consultation, on s'est à vrai dire aussi demandé s'il ne conviendrait

pas, pour prévenir des crises dans des cas exceptionnels, de réserver aussi la possibilité de limiter les prix vers le bas. Le problème d'une réglementation des prix minimums pourrait se poser, compte tenu des articles économiques de la constitution, dans le cadre de mesures destinées à maintenir des branches économiques menacées. De telles prescriptions ne peuvent être considérées, toutefois, qu'en corrélation avec la question de l'écoulement des marchandises. Elles ne pourraient, par conséquent, figurer que dans des actes législatifs visant à maintenir dans l'intérêt général, par des mesures de protection ou de soutien, des branches économiques ou des professions menacées dans leur existence. C'est pourquoi nous avons renoncé à inclure dans le projet ci-joint une disposition qui autoriserait à édicter des prescriptions sur les prix minimums.

Diverses études et enquêtes ont été entreprises ces dernières années, en matière de surveillance des prix, par exemple sur les prix et les marges dans le commerce du bétail de boucherie et de la viande, sur les conditions et la structure des prix concernant le placement du beurre, ainsi que sur la formation des prix des denrées fourragères importées. Pour les produits agricoles du Valais, il a été procédé à des enquêtes sur les prix obtenus par les producteurs et sur les marges des expéditeurs, ainsi que sur les frais de production de différents produits. Quant aux fruits et légumes, il a fallu prendre à diverses reprises des dispositions au sujet des prix ou des marges maximums, en vue de parer à des exigences excessives, en relation avec le système des trois phases ou d'autres mesures d'aide ou de mise en valeur, par exemple pour les fraises, les abricots, les pommes, les poires, les pommes de terre, les tomates, les asperges, les haricots et les oignons.

Parallèlement à la réglementation des importations des fruits et légumes, des prix de reprise maximums ont été fixés pour les importateurs, notamment au sujet des asperges du Valais, des haricots, des tomates, des oignons à planter et des chicorées de forceries. La fixation de prix de reprise est nécessaire lorsque, dans le système des trois phases, l'octroi d'un permis d'importation est lié à la reprise d'une certaine quantité de marchandises indigènes. Le service du contrôle des prix opère cette fixation en établissant un prix maximum à la production et, en cas de nécessité, également des marges maximums pour les grossistes-expéditeurs. La surveillance visant, compte tenu de la nécessité de protéger les producteurs, une formation équitable des prix avant tout en faveur des consommateurs, il est donné connaissance par la radio et par la presse des prix de détail justifiés pour les différents produits selon la récolte. S'il est nécessaire, les consommateurs sont renseignés sur la situation du marché. A cet effet, les détaillants peuvent être tenus d'afficher les prix.

La réglementation des prix a toujours été appliquée en collaboration avec les comités d'experts, les commissions et les organisations faitières intéressées. En tant que service fédéral spécialisé, le service du contrôle

des prix prend part aux séances des nombreux comités, commissions et organes exécutifs de services de réglementation du marché institués par la loi sur l'agriculture et les ordonnances d'exécution. Comme il dispose d'une longue expérience au sujet du calcul des prix et d'un personnel instruit en cette matière, il est fait appel à lui, au cours des ans, en tant qu'expert lorsqu'il s'agit d'établir, pour les décisions prises par d'autres services et départements, des calculs ou des avis en matière de prix. Dans certains domaines, par exemple le sucre, l'huile de colza ou le contrôle de la perception de taxes sur le lait et la crème de consommation, il a constamment collaboré avec d'autres services de la Confédération. En ce qui concerne le subventionnement de la culture du colza, le contrôle des prix est chargé de fixer les prix pour les huileries et les prix de vente.

La commission fédérale du contrôle des prix, dans laquelle sont représentés les organismes intéressés, restera comme jusqu'ici chargée de conseiller le Conseil fédéral et les autorités compétentes en ce qui concerne les problèmes généraux et les questions de principe touchant les prix, qui se posent en relation avec l'application de la loi fédérale dont le projet vous est soumis. Il n'est pas question, pour autant, d'empiéter sur l'activité des commissions de spécialistes qui s'occupent des prix des marchandises protégées.

En résumé, on peut constater que le contrôle des prix des marchandises protégées doit être maintenu en sa forme actuelle, telle qu'elle est résultée de la pratique des années ayant précédé et suivi la guerre mondiale. Tous les gouvernements cantonaux et tous les organismes économiques consultés, à l'exception de la fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, sont d'accord sur ce point. Cette dernière s'oppose à une réglementation générale des prix des marchandises protégées et propose d'édicter, au besoin, des dispositions spéciales pour certains produits.

Pour ce qui est de la délimitation des marchandises à soumettre à la surveillance des prix, la fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, ainsi que deux organismes qui lui sont affiliés souhaitent que l'on fasse une exception pour les marchandises importées, étant donné que leurs prix n'ont pas besoin d'être protégés. Ainsi que nous l'avons exposé, une telle exception aboutirait à ce que le commerce — compte tenu des prix plus élevés des marchandises indigènes — pourrait obtenir des prix et des marges injustifiés pour les produits importés. La fédération des coopératives MIGROS propose, d'autre part, d'étendre la surveillance aux prix fixés par des accords de cartels. Cette question sera examinée en relation avec la loi sur les cartels, actuellement en préparation.

L'union syndicale suisse estime que la loi devrait mentionner expressément le principe de la fixation des prix de reprise en corrélation avec les réglementations des importations de produits agricoles. L'article 2, 4^e alinéa, du projet de loi ci-joint permet de fixer sans autre formalité les prix de reprise maximums. Il est donc superflu d'insérer une telle disposition dans

la loi, d'autant moins qu'une telle fixation est déjà prévue à l'article 32 de l'ordonnance générale sur l'agriculture du 21 décembre 1953 ⁽¹⁾.

2. LA CAISSE DE COMPENSATION DES PRIX DES OEUFS ET DES PRODUITS A BASE D'OEUFS

La caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs a été créée en 1942 en vue de permettre un approvisionnement régulier du marché et une uniformisation des prix. Après la guerre, elle est devenue un instrument destiné à favoriser l'écoulement de la production indigène. Depuis lors, l'offre d'œufs étrangers a tellement augmenté que, si l'on ne disposait pas de la caisse de compensation, les prix couvrant les frais de production de l'agriculture suisse ne pourraient être assurés que par une limitation rigoureuse des importations. Des problèmes analogues se posaient déjà avant la guerre. Les solutions peu satisfaisantes expérimentées alors ont amené les autorités à employer la caisse de compensation pour résoudre les problèmes de l'économie du temps de paix.

Actuellement, la caisse de compensation est sans aucun doute un organisme destiné à faciliter l'écoulement. Elle doit permettre aux importateurs de s'acquitter de leur obligation de prendre en charge des œufs du pays et constitue un complément indispensable du régime créé par l'ordonnance du 19 février 1954 concernant le marché des œufs. Elle est donc une partie intégrante d'un ensemble de mesures prises «pour conserver une forte population paysanne et assurer la productivité de l'agriculture», en vertu de l'article 31bis, 3^e alinéa, lettre b, de la constitution. En tant que complément de ces mesures de conservation prises dans l'intérêt des producteurs d'œufs, cette caisse représente ainsi la solution la plus judicieuse que l'on ait trouvée jusqu'ici dans l'intérêt général. En effet, elle contribue non seulement à garantir aux paysans un prix couvrant autant que possible les frais de production, mais elle abaisse, pour les consommateurs, le prix des œufs du pays, tout en permettant aux importateurs d'écouler, entre les œufs importés bon marché, les œufs qu'ils doivent prendre en charge. Elle maintient aussi un régime libéral des importations.

C'est au service du contrôle des prix qu'il incombe de traiter les problèmes de formation des prix qui se posent en relation avec la caisse de compensation. C'est pourquoi les prix déterminants pour l'octroi de subsides, de même que les prix de reprise des œufs du pays, continuent d'être fixés par ce service, d'entente avec la division de l'agriculture, après avoir pris l'avis de la commission de spécialistes des œufs.

La caisse est alimentée par une taxe perçue sur les œufs importés (œufs en coquilles, œufs congelés, poudre d'œufs). Le taux de cette taxe sera, comme jusqu'ici, fixé par le Conseil fédéral, compte tenu des prestations de la caisse.

⁽¹⁾ RO 1953, 1153.

Les subventions versées permettent d'abaisser les prix des œufs du pays récoltés par les organismes de ramassage et que les importateurs sont tenus de prendre en charge. De leur côté, les importateurs d'œufs congelés et de poudre d'œufs ont l'avantage de pouvoir se libérer, en payant les taxes prévues à la caisse, de l'obligation de prendre en charge et d'écouler des œufs du pays. Ainsi donc, ce sont les mêmes milieux qui sont grevés et favorisés, et la caisse subvient elle-même à ses frais. De cette manière, les taxes et les versements ou les avantages s'équilibrent.

Les tableaux ci-après renseignent sur l'activité et l'importance de la caisse :

Production, importation et consommation d'œufs						Attributions d'œufs du pays aux importateurs (prise en charge)	
Année	Production indigène		Importations		Consommation d'œufs en coquilles	à des prix réduits par la caisse	
	totale	dont pour le marché	Oeufs en coquilles	produits à base d'œufs			
millions de pièces							en pour cent des importations d'œufs en coquilles
1954	540	340	223	65	763	88	39
1955	525	340	245	69	770	86	35
1956	510	345	272	90	782	87	32
1957	520	360	287	69	807	97	34
1958	525	365	307	74	832	105	34
1959	530	370	330	79	860	111	34

Recettes et dépenses de la caisse de compensation

Année	Solde en caisse	Recettes	Dépenses	Versement moyen par œuf du pays attribué, destiné à en abaisser le prix
	fr.	fr.	fr.	c
1954	1 393 144.57	2 919 742.25	3 126 648.36	3,5
1955	1 186 238.46	3 216 718.25	2 894 292.56	3,3
1956	1 508 664.15	3 765 242.50	3 077 267.54	3,5
1957	2 196 639.11	3 520 111.35	4 064 881.71	4,1
1958	1 651 868.75	3 737 661.60	4 043 556.87	3,8
1959	1 345 973.48	4 049 780.—	5 115 366.72	4,6
1960	280 386.76	1 ^{er} semestre (prov.) 2 300 000.—	1 ^{er} semestre (prov.) 2 307 000.—	ca. 3,3

Le maintien de la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs ne nécessitera l'adoption d'aucune nouvelle mesure; il vise uniquement à conserver ce qui s'est fait jusqu'ici. Les gouvernements cantonaux et les associations économiques sont d'accord sur ce point. Le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie et l'union centrale des associations patronales suisses proposent que les prestations de la Confédération soient inversement proportionnelles aux quantités livrées, afin de favoriser de cette manière, par des subventions échelonnées dégressivement, les exploitations paysannes proprement dites. Une différenciation entre les parcs avicoles et les exploitations paysannes en ce qui concerne les subsides et les prix serait toutefois très problématique en droit, étant donné que ces deux catégories d'entreprises doivent être considérées comme des entreprises agricoles et traitées de la même manière.

L'écoulement des produits de l'économie avicole indigène s'est heurté l'an dernier à des difficultés croissantes, du fait que les prix des produits étrangers admis à l'importation avaient été fortement réduits, en partie, par des subventions directes ou indirectes à l'exportation. C'est pourquoi diverses demandes ont été présentées, tendant à une protection plus poussée. Les organismes directement intéressés à la mise en valeur des œufs approuveraient la possibilité d'édicter des prescriptions tendant à empêcher des publications exerçant des effets défavorables sur les prix pendant la période de production principale. On se demande, de divers côtés, s'il ne serait pas possible de freiner la production croissante des parcs avicoles et d'encourager la vente des œufs des exploitations paysannes proprement dites. L'union syndicale suisse souhaite, pour sa part, que l'obligation de prendre en charge des œufs du pays soit limitée à 35 pour cent des importations moyennes au cours des deux années antérieures. Ces questions, étrangères à l'objet de la loi, ne peuvent pas être réglées dans la présente loi fédérale sur les prix des marchandises protégées et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs, qui vise à protéger les consommateurs. Étant donné leur corrélation avec une réglementation de l'écoulement destinée à protéger les producteurs, il y aura lieu, en revanche, d'y revenir lors de l'élaboration ultérieure éventuelle d'une ordonnance améliorée concernant le marché des œufs et de la volaille, puisqu'il s'agit là de dispositions devant figurer dans les arrêtés relatifs au maintien de l'agriculture. On pourra, le cas échéant, examiner à cette occasion si la caisse de compensation des prix des œufs devra être englobée dans sa forme actuelle ou sous une forme modifiée dans l'ordonnance envisagée sur les œufs et la volaille.

3. OBSERVATION SUR CERTAINES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Articles 1^{er} et 2

Les termes «mesures de protection ou de soutien prises par la Confédération en faveur de branches économiques ou de professions menacées ou encore en faveur de l'agriculture» remplacent la formule adoptée à l'article 10, 1^{er} alinéa, de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1956 instituant les dispositions applicables au maintien d'un contrôle des prix réduit qui parle de «mesures de protection et de soutien que prend la Confédération dans l'intérêt de l'économie nationale». La rédaction plus précise du projet est due au fait que seuls doivent être soumis à la surveillance les prix des marchandises qui subissent les effets de mesures de protection et de soutien fondées sur l'article 31bis, 3^e alinéa, lettres *a* et *b*, de la constitution.

La notion de surveillance des prix est précisée à l'article 2 par l'indication de son but (1^{er} al.) et des moyens entrant en ligne de compte pour y parvenir (al. 2 à 4).

Les enquêtes à faire doivent non seulement fournir un aperçu de l'évolution des prix et des marges des marchandises soumises à la loi, mais encore réunir des données permettant de porter un jugement sur la justification de cette évolution. Pour de telles enquêtes, le service du contrôle des prix peut faire état aussi bien des sources de renseignements accessibles à chacun que de l'obligation de renseigner prévue à l'article 7.

La compétence d'édicter des prescriptions en matière de prix maximums en corrélation avec les dispositions d'exécution nécessaires (art. 15, 1^{er} al.) comprend aussi la compétence d'ordonner l'affichage des prix (art. 3 de l'ordonnance sur les prix des marchandises protégées et la compensation des prix des 30 décembre 1953 et 28 décembre 1956). La publicité en matière de formation des prix résultant de l'obligation d'afficher ceux-ci contraint à la modération, ce qui correspond au but de la surveillance des prix. En outre, l'obligation d'afficher les prix facilite l'exécution d'enquêtes sur les prix. Elle permet, en particulier, de se rendre compte si les prescriptions concernant les prix maximums sont observées et peuvent être appliquées.

Articles 3 à 5

La tâche principale de la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs consiste, comme jusqu'ici, à accorder des subsides aux organismes pour leurs frais de ramassage, de transport et de distribution des œufs du pays, à permettre par cet abaissement de prix aux importateurs d'accomplir plus facilement leur obligation de prise en charge conformément à la loi sur l'agriculture et à faciliter le placement des œufs du pays. Des subventions et contributions sont en outre prévues pour d'autres mesures destinées à favoriser le placement, de même qu'une

publicité moderne en matière d'écoulement. Les taxes sur les importations d'œufs et de produits à base d'œufs servent à assurer le financement de la caisse. Lors de la fixation de ces taxes, il doit être tenu compte également des accords internationaux.

La restitution des subsides et prestations indûment obtenus, prévue à l'article 5, correspond aux dispositions analogues de l'article 27 de la loi fédérale du 30 septembre 1955 ⁽¹⁾ sur la préparation de la défense nationale économique.

Article 6

La commission fédérale du contrôle des prix doit, comme jusqu'ici, conseiller le Conseil fédéral ou le département de l'économie publique sur les questions posées par la formation et la politique des prix. Elle accomplit cette tâche depuis 1936. Il s'agissait, au début, d'une petite commission composée d'économistes expérimentés, d'un représentant de la science économique et de délégués des services officiels intéressés. Au cours des ans, il a été tenu compte des demandes de différentes associations économiques tendant à faire admettre leurs hommes de confiance dans la commission, de sorte qu'elle se compose aujourd'hui de 24 membres et des représentants de 5 services fédéraux. Cela a eu pour résultat que les études d'une certaine ampleur doivent être confiées à des sous-commissions.

Comme jusqu'ici, le Conseil fédéral nommera les membres et édictera le règlement de la commission. Ce faisant, il pourra tenir compte de la réduction des tâches par rapport à l'époque de guerre.

La disposition proposée ne doit, bien entendu, pas restreindre la compétence qu'ont le Conseil fédéral et le département de l'économie publique, conformément à l'article 104 de la constitution, de faire appel, pour des tâches spéciales, à des experts qui ne font pas forcément partie de la commission du contrôle des prix. Il ne sera pas non plus porté atteinte à l'activité des commissions d'experts existant pour certaines branches ni à leur collaboration avec les services officiels intéressés.

Article 7, 2^e alinéa

Pour ce qui est des dispositions auxquelles se réfère cet article, les prescriptions en vigueur (art. 14, 2^e al., de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1956) ne mentionnent que l'article 77 de la loi sur la procédure pénale. Par les références aux autres dispositions mentionnées, le droit de refuser de renseigner se trouve réglé d'une manière plus large, ce qui est conforme aux tendances qui se font jour dans le droit administratif le plus récent en matière économique.

Article 8

Le texte a été adapté de celui de l'article 24 de la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique. La référence

⁽¹⁾ RO 1956, 89.

à l'article 320 du code pénal figurant à l'article 14, 3^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1956 n'a pas été reprise, puisque cette disposition est de toute manière applicable.

Article 9

Cette disposition règle la question de l'enrichissement illégitime qui, sous le titre « restitution de gains illicites » a revêtu une importance considérable dans le droit en matière d'économie de guerre (cf. art. 10, 1^{er} al., de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1944 sur le droit pénal et la procédure pénale). Par la suite, la possibilité de restitution fut supprimée pour les infractions commises après le 31 décembre 1952, du fait de la rédaction des dispositions transitoires (art. 3) de l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952 sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit. Toutefois, le principe de la dévolution de l'enrichissement illégitime a été repris depuis dans plusieurs arrêtés fédéraux touchant au droit administratif dans le domaine économique, par exemple à l'article 54 de la loi sur le blé du 20 mars 1959. Le message du 16 juin 1958 concernant l'approvisionnement en céréales panifiables (FF 1958, II, 179) fait valoir que le principe de la restitution de l'enrichissement illégitime est indispensable du fait que lui seul enlève effectivement tout profit à l'infraction et que le code pénal ne contient aucune disposition à ce sujet. L'article 59, 1^{er} alinéa, du code pénal prévoit que seuls sont acquis à l'Etat les dons et autres avantages qui ont servi ou qui devaient servir à décider ou à récompenser l'auteur d'une infraction. Le juge peut bien, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, tenir compte également de l'enrichissement illégitime en appréciant la culpabilité et en estimant les circonstances lors de la fixation de l'amende, mais le but de l'amende, qui constitue une peine, n'est pas de pallier l'enrichissement et de rendre l'acte subséquent non rentable. L'équité commande que les avantages pécuniaires illicites soient dévolus à l'Etat, quel que soit le droit de ce dernier de poursuivre pénalement l'auteur. L'article 9 du projet de loi ci-joint se fonde sur ces considérations. Nous nous référons au surplus aux dispositions analogues de l'article 43, 2^e alinéa, de l'arrêté sur le statut du lait, des 29 septembre 1953/27 juin 1957, ainsi qu'à l'article 28 de la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique.

Article 12

Le montant des amendes prévues aux 1^{er} et 2^e alinéas correspond à l'ordre de grandeur admis dans les nouvelles lois fédérales touchant au droit administratif en matière économie. La différence entre l'amende fixée pour les actes intentionnels et celle pour les actes relevant de la négligence tient compte de la tendance actuelle à opérer une différenciation dans les peines. L'article est complété par les peines prévues également pour la tentative et la complicité.

Article 13

Les dispositions de la loi sur la responsabilité du 14 mars 1958 relatives à la responsabilité de la Confédération découlant d'un dommage, à la responsabilité pénale et disciplinaire des fonctionnaires et autres agents de la Confédération et à la responsabilité des organismes spéciaux chargés d'accomplir des tâches pour la Confédération et de leur personnel sont valables également pour le champ d'application de la présente loi.

Article 14

La seconde phrase du premier alinéa contient une nouvelle disposition. Elle se rattache à l'article 13, 2^e et 3^e alinéas, et assure aux personnes qui y sont déclarées solidairement responsables du paiement de l'amende et des frais les mêmes droits qu'aux accusés dans la procédure. Le droit fédéral statue donc ici, notamment, que certaines normes du droit cantonal de procédure pénale sont applicables à des personnes qui n'y sont pas mentionnées. Cela correspond à l'effort général tendant à améliorer la protection légale et répond à une nécessité pour la réalisation du droit matériel. En particulier, c'est ainsi seulement que peut être assurée l'application de l'article 13, 2^e alinéa, selon lequel la direction responsable de l'entreprise dans la gestion de laquelle des infractions ont été commises peut se libérer de sa responsabilité solidaire pour l'amende et les frais en apportant la preuve qu'elle a agi avec tout le soin voulu pour prévenir une faute.

Article 15, 3^e alinéa

Aux termes de l'article 23, 3^e et 4^e alinéas, de la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale (dans sa teneur du 11 juin 1928), le Conseil fédéral peut de toute manière déléguer par ordonnance des affaires administratives proprement dites aux départements ou aux services qui leur sont subordonnés. Il est nécessaire en outre de confier également au département de l'économie publique et au service du contrôle des prix l'exercice de certaines attributions législatives. Pour ce qui est de ce service, il est indispensable de lui donner la compétence d'édicter des prescriptions sur les prix maximums, sinon sa position serait trop faible pour qu'il puisse s'employer efficacement pour une formation équitable des prix au cours de négociations avec les milieux économiques intéressés. La délégation des attributions accordées au Conseil fédéral est avant tout nécessaire aussi pour garantir l'élasticité indispensable des prescriptions en matière de prix maximums. Compte tenu de la complexité des problèmes qui se posent, des modifications rapides des conditions qui exigent généralement une prompt intervention et des nombreuses questions de détail, il est inévitable que le Conseil fédéral se borne aux décisions ayant une importance de principe et laisse la réglementation des questions de détail, en particulier la fixation des prix maximums pour certaines catégories de

marchandises, aux soins du département de l'économie publique et du service du contrôle des prix. Une telle procédure est conforme à la pratique appliquée jusqu'ici, de même qu'à la tendance à décharger le Conseil fédéral dans la mesure possible.

Il est nécessaire de mentionner expressément dans la loi le droit de déléguer des attributions au service du contrôle des prix, parce qu'il s'écarte de la réglementation en vigueur subsidiairement aux termes de l'article 7, 1^{er} alinéa, de la loi du 12 mars 1948 relative à la force obligatoire du *Recueil systématique des lois et ordonnances de 1848 à 1947* et à la nouvelle série du *Recueil des lois*.

Le service du contrôle des prix exercera, comme jusqu'ici, les attributions qui lui sont déléguées en collaboration avec les autres services fédéraux compétents et, en particulier, avec la division de l'agriculture.

4. CONCLUSIONS

Etant donné que l'additif constitutionnel concernant le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit deviendra caduc à la fin de cette année et que l'arrêté fédéral sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix a été adopté par le peuple et les cantons lors de la votation du 29 mai 1960, il est nécessaire, pour le maintien des tâches permanentes du contrôle des prix, de mettre sur pied un arrêté fédéral sur les prix des marchandises protégées et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs, fondé sur l'article 31 *bis*, 3^e alinéa, lettres *a* et *b*, de la constitution.

Les mesures de protection et de soutien que prend la Confédération peuvent exercer des effets sur la formation des prix et favoriser la réalisation de prix excessifs et de marges exagérées. Afin que les consommateurs ne soient pas grevés au delà de ce qui est nécessaire pour assurer la protection voulue, l'évolution des prix des marchandises protégées doit être surveillée et, le cas échéant, corrigée par des recommandations ou des prescriptions.

La caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs est un complément indispensable de l'organisation du marché des œufs. Elle constitue un organisme destiné à faciliter le placement de la production indigène et permet aux importateurs de s'acquitter plus facilement de leur obligation de prendre en charge des œufs du pays en abaissant les prix de ceux-ci.

Nous fondant sur ce qui précède, nous vous proposons d'adopter le projet ci-joint de loi fédérale sur les prix des marchandises protégées et

la caisse de compensations des prix des œufs et des produits à base d'œufs.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 19 juillet 1960.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Max Petitpierre

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

18193

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

sur

**les prix des marchandises protégées
et la caisse de compensation des prix des œufs
et des produits à base d'œufs***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*vu les articles 31 bis, 3^e alinéa, lettres a et b, 32 et 64 bis de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 19 juillet 1960,

*arrête:***I. PRIX DES MARCHANDISES PROTÉGÉES****Article premier**

¹ Sont soumis à la surveillance, les prix des marchandises qui subissent les effets des mesures de protection ou de soutien prises par la Confédération en faveur d'importantes branches économiques ou professions menacées ou encore en faveur de l'agriculture.

Champ
d'application

² Les prix des marchandises qui ne sont pas destinées à la consommation dans le pays ne sont pas soumis à la surveillance.

Art. 2

¹ La surveillance des prix doit empêcher une évolution inappropriée des prix et des marges.

But et moyens

² Le Conseil fédéral charge le service fédéral du contrôle des prix d'exercer cette surveillance. Ce dernier fait les enquêtes nécessaires au sujet des prix et des facteurs qui déterminent leur formation.

³ Une formation appropriée des prix devra, autant que possible, être obtenue de concert avec les milieux économiques intéressés.

⁴ S'il n'est pas possible de parvenir ainsi, ou de toute autre manière qui ne mette pas en question la protection qui s'impose à une formation appropriée des prix, le Conseil fédéral pourra édicter des prescriptions sur les prix et les marges maximums.

II. CAISSE DE COMPENSATION DES PRIX DES OEUFS ET DES PRODUITS A BASE D'OEUFS

Art. 3

Caisse
de compensation
des prix

¹ La caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs est maintenue en vue de favoriser l'écoulement des œufs du pays. Elle facilite aux importateurs la prise en charge obligatoire d'œufs du pays conformément à l'article 23 de la loi sur l'agriculture ⁽¹⁾ et peut permettre aux importateurs de produits à base d'œufs de se libérer de cette prise en charge.

² Le Conseil fédéral fixe les prix applicables à la production et à la prise en charge déterminants pour la compensation, de même que les subsides de la caisse aux organismes pour leurs frais de ramassage, de transport et de distribution des œufs du pays. Il peut aussi accorder, d'une manière adaptée aux circonstances, d'autres subsides destinés à abaisser les prix et des prestations de la caisse en faveur de mesures tendant à faciliter l'écoulement.

³ Les prestations et subsides pourront être liés à des conditions et charges, en particulier pour favoriser l'écoulement.

⁴ Sont réservées les prescriptions au sujet des prix et des marges au sens de l'article 2.

Art. 4

Taxe

Pour assurer le financement de la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs, il est perçu une taxe sur les importations d'œufs en coquille (n° 0405.10 du tarif douanier) et sur les produits à base d'œufs (œufs complets en poudre et jaunes d'œufs en poudre, selon n° 0405.20, œufs complets congelés et jaunes d'œufs congelés, selon n° 0405.22, albuminé en poudre, selon n° 3502.10, et albumine congelée, selon n° 3502.12), dont le taux est fixé par le Conseil fédéral, compte tenu des prestations de la caisse de compensation. En vue de la perception de cette taxe, l'importation de ces marchandises est soumise à une autorisation.

Art. 5

Subsides
indûment
obtenus

¹ Les prestations et subsides indûment obtenus de la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs doivent être restitués, sans préjudice des sanctions pénales.

² Il n'y a pas lieu à restitution, dans la mesure où celui qui a reçu indûment établit qu'il n'est plus enrichi lors de la répétition, à moins, cependant :

(¹) RO 1953, 1095.

- a. Qu'il n'ait, pour obtenir le subside, fourni intentionnellement ou par négligence des indications inexactes, fallacieuses ou incomplètes;
- b. Qu'il n'ait négligé, par sa faute, de remplir des conditions qui lui ont été imposées ou
- c. Qu'il ne se soit dessaisi de ce qu'il a reçu en sachant qu'il pouvait être tenu à restituer.

³ Le service fédéral du contrôle des prix est habilité à réclamer la restitution et, au besoin, à engager, conformément à l'article 110 de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 ⁽¹⁾, une action de droit administratif.

III. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 6

Le Conseil fédéral consultera la commission fédérale du contrôle des prix sur des questions relatives aux prix.

Commission
consultative

Art. 7

¹ Chacun est tenu de fournir aux services chargés de l'exécution, sur les faits qui peuvent être importants pour la surveillance des prix et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs, des renseignements véridiques, de présenter des pièces justificatives, de tolérer la consultation des comptes et de la correspondance et de permettre l'accès aux locaux commerciaux et aux entrepôts.

Obligation
de renseigner

² Cette obligation ne s'applique pas aux personnes dont on s'assure qu'elles respectent les prescriptions, ni aux tiers lorsqu'ils peuvent refuser de témoigner aux termes des articles 75 et 77 à 79 de la loi du 15 juin 1934 ⁽²⁾ sur la procédure pénale fédérale, ni lorsque l'intéressé est tenu de garder le secret, au sens de l'article 47 de la loi du 8 novembre 1934 ⁽³⁾ sur les banques et les caisses d'épargne.

Art. 8

Tous les services et les personnes chargés d'appliquer les dispositions relatives aux prix des marchandises protégées et à la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs sont tenus de garder le secret de fonction au sujet de leurs constatations et observations. Ils ne sont autorisés à fournir des renseignements qu'aux services désignés par le Conseil fédéral.

Obligation
de garder
le secret

⁽¹⁾ RS 3, 521.

⁽²⁾ RS 3, 295.

⁽³⁾ RS 10, 325.

Art. 9

Enrichissement
illégitime

¹ La Confédération peut exiger, sans préjudice des sanctions pénales, la remise de l'enrichissement illégitime obtenu par une infraction à la présente loi, à l'une des dispositions d'exécution ou à des prescriptions qui en découlent.

² Le service fédéral du contrôle des prix est habilité à réclamer la remise et, au besoin, à engager, conformément à l'article 110 de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 ⁽¹⁾, une action de droit administratif.

Art. 10

Prescription

Les droits de la Confédération spécifiés aux articles 5 et 9 se prescrivent par 5 ans à dater du jour où le service du contrôle des prix a eu connaissance des faits dont ils sont nés, mais au plus tard par 10 ans à compter du jour où la Confédération les a acquis.

Art. 11

Émoluments

Des émoluments peuvent être perçus pour les procédures officielles découlant de l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution. Le Conseil fédéral établit le tarif de ces émoluments.

IV. DISPOSITIONS PÉNALES ET DE PROCÉDURE

Art. 12

Infractions

¹ Celui qui contrevient intentionnellement à la présente loi ou à ses dispositions d'exécution sera puni de l'amende jusqu'à 20 000 francs. Si le délinquant a agi par cupidité, le juge ne sera pas lié par ce maximum. Les tentatives et la complicité sont punissables.

² Lorsque le délinquant a agi par négligence, il sera puni de l'amende jusqu'à 10 000 francs.

³ La poursuite pénale fondée sur les dispositions spéciales du code pénal est réservée.

⁴ Le juge peut ordonner l'inscription de l'amende au casier judiciaire lorsque la gravité de l'infraction le justifie.

⁵ L'action pénale se prescrit par cinq ans.

Art. 13

Entreprises
commerciales

¹ Lorsqu'une infraction a été commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, ou d'une entreprise individuelle, les dispositions pénales sont applicables aux personnes qui ont agi ou qui auraient dû agir en leur nom.

(1) RS 3, 521.

² La personne morale, la société ou le propriétaire de l'entreprise individuelle répondent solidairement du paiement de l'amende et des frais, en tant que la direction responsable n'apporte pas la preuve qu'elle a agi avec tout le soin voulu pour que les personnes mentionnées au 1^{er} alinéa se conforment aux prescriptions.

³ La responsabilité des collectivités et des établissements de droit public est réglée d'une manière analogue si des infractions ont été commises dans leur gestion ou leur administration.

Art. 14

¹ La poursuite pénale incombe aux cantons. Les corresponsables au sens de l'article 13 ont, dans la procédure, les mêmes droits que les accusés.

Poursuite pénale

² Tous les jugements, les prononcés administratifs ayant un caractère pénal et les ordonnances de non-lieu doivent être communiqués immédiatement, en expédition complète, au ministère public de la Confédération, à l'intention du Conseil fédéral.

VI. DISPOSITIONS D'EXÉCUTION ET DISPOSITIONS FINALES

Art. 15

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

Exécution

² Les cantons, ainsi que les entreprises commerciales et les organismes économiques intéressés peuvent être appelés à coopérer à l'exécution de la présente loi.

³ Le Conseil fédéral peut déléguer certaines des attributions qui lui reviennent selon les articles 2 et 3 au département de l'économie public, ou au service du contrôle des prix.

Art. 16

¹ Le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

Entrée
en vigueur;
exécution

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les prix des marchandises protégées et la caisse de compensation des prix des oeufs et des produits à base d'oeufs (Du 19 juillet 1960)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1960
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8061
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.08.1960
Date	
Data	
Seite	590-609
Page	
Pagina	
Ref. No	10 095 893

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.