

7641

## MESSAGE

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approvisionnement du pays en blé

(Du 16 juin 1958)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec message à l'appui, les projets d'une loi sur l'approvisionnement du pays en blé, ainsi que d'un arrêté fédéral sur la répartition des moulins.

#### A. Introduction

Le 3 mars 1929, le peuple suisse accepta l'article constitutionnel 23 *bis* destiné à servir de fondement à un régime du blé sans monopole. Après une réglementation provisoire qui fut instituée par un arrêté fédéral du 22 juin 1929 <sup>(1)</sup> et dura quatre ans, les chambres adoptèrent la loi du 7 juillet 1932 concernant le ravitaillement du pays en blé (RS 9, 431). Cette loi entra en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1933 sans que le referendum eût été demandé. Les modifications et compléments adoptés pendant la guerre furent maintenus, pour l'essentiel, après la guerre en vertu d'un additif constitutionnel adopté le 23 novembre 1952 par le peuple et les cantons, additif dont la validité était limitée au 31 décembre 1957 (RO 1952, 1083).

Donnant suite aux conclusions d'une commission d'experts, le Conseil fédéral, puis les chambres, furent d'avis, en 1956, qu'il fallait reviser la législation d'avant-guerre, y compris l'article 23 *bis* de la constitution. Cependant, le projet de nouvel article fut rejeté par le peuple et les cantons, lors de la votation du 30 septembre 1956. Le Conseil fédéral décida alors de proposer aux chambres de reviser la loi sur le blé sans modifier l'article 23 *bis*, mais en se fondant en outre sur l'article 31 *bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e, concernant des mesures de précaution en vue de temps de guerre. Pour

<sup>(1)</sup> Arrêté fédéral portant réglementation provisoire de l'approvisionnement du pays en blé (RO 45, 284).

assurer la transition entre le régime actuel et la future loi sur le blé, les chambres adoptèrent, le 1<sup>er</sup> octobre 1957, un arrêté fédéral prorogeant le régime transitoire du blé jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi révisée sur le blé, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1960 (RO 1957, 1057). Cet arrêté a été adopté par le peuple et les cantons le 24 novembre 1957, par 401 768 voix contre 239 295, et par 21 cantons et demi contre un demi-canton.

Deux questions préliminaires se posent :

- a. Quels sont les buts de la revision de la loi de 1932 ?
- b. Quels seront les effets de l'abolition du régime transitoire du blé ?

*Ad a.* Réserve de blé. La réglementation prévue par la loi de 1932 s'est révélée insuffisante. Le volume des stocks doit pouvoir être adapté aux besoins du pays, compte tenu de la situation internationale, et régi par des principes nouveaux.

Prix du blé indigène. Les normes prescrites par la loi de 1932 ne sont plus adaptées à la situation actuelle. Les prix doivent être fixés à l'avenir par le Conseil fédéral, compte tenu des frais de production moyens.

Prime de mouture. Le taux de cette prime ne doit plus être fixé dans la loi, mais arrêté 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'il achèterait à la boulangerie. Ainsi, la prime de mouture pourra être adaptée à l'évolution des prix.

Protection de la meunerie. En complément de la législation de 1932, nous vous proposons d'édicter, sous forme d'un arrêté fédéral distinct valable cinq ans, des mesures concernant l'égalisation partielle de la marge de mouture et le contingentement de la farine panifiable, à l'exclusion toutefois des fins finots servant à la fabrication de pâtes alimentaires. Ces deux mesures sont déjà en vigueur.

Sauvegarde des intérêts des consommateurs. Le projet de loi contient plusieurs dispositions nouvelles destinées à stabiliser autant que possible le prix du pain, à empêcher une hausse excessive de ce prix, et à soutenir les efforts visant à améliorer la qualité du pain.

Prescriptions d'ordre général. Les dispositions des chapitres VIII à XI (obligation de renseigner, dispositions pénales et de procédure pénale, sanctions administratives et dommages-intérêts, juridiction administrative) remanient complètement les dispositions correspondantes de l'ancienne loi, compte tenu de l'évolution du droit.

Tels sont les points principaux sur lesquels doit porter la revision de la loi sur le blé. A ces amendements fondamentaux s'ajoute la modification de nombreuses dispositions, de sorte que nous n'avons pu nous contenter d'une revision partielle, mais qu'il nous a paru nécessaire de procéder à une refonte complète de la loi de 1932 et de ses dispositions d'exécution.

*Ad b.* Au moment où la nouvelle loi sur le blé entrera en vigueur, le régime transitoire fondé sur l'additif constitutionnel de 1952 deviendra caduc, ce qui entraînera la suppression d'un certain nombre de dispositions, savoir :

Le monopole d'importation du blé. Cette mesure, qui avait été instituée le 24 janvier 1941 et maintenue par l'arrêté fédéral du 19 juin 1953 concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables (RO 1953, 1272) sera abrogée.

La péréquation des prix de la farine et du pain. L'arrêté fédéral du 19 juin 1953 a maintenu la réglementation du temps de guerre concernant la perception d'une taxe sur la farine blanche, dont le produit était destiné à réduire le prix du pain, surtout du pain bis. La nouvelle loi ne prévoit pas une telle réglementation.

Les prescriptions de mouture. Les dispositions qui régissent la fabrication de divers types de farine seront abrogées; les meuniers seront dès lors libres de fabriquer le type de farine qu'ils voudront, sous réserve des prescriptions réglant le commerce des denrées alimentaires.

\* \* \*

Les projets de loi et d'arrêté ont été soumis aux cantons et aux associations économiques intéressées. Un grand nombre d'entre eux se sont prononcés favorablement sur ces textes. Dans quelques mémoires, les problèmes fondamentaux ont été abordés, tels que le maintien de la réduction du prix du pain et le monopole d'importation du blé. Les observations et propositions des cantons ont été prises en considération, autant que cela nous a paru justifié. Nous mentionnerons les principales d'entre elles au cours de notre exposé, en abordant les questions auxquelles elles se réfèrent.

Quant à l'économie du projet de loi, nous nous en sommes tenus à la disposition qui avait été adoptée dans la loi de 1932. Après le chapitre I<sup>er</sup> (art. 1<sup>er</sup> et 2), qui contient un certain nombre de définitions, le chapitre II traite le problème de la réserve de blé (art. 3 à 7), puis le chapitre III aborde les mesures visant à encourager la production indigène (art. 8 à 17). Le chapitre IV règle les obligations de la meunerie et les mesures de protection prévues en sa faveur (art. 18 à 33). Après les chapitres V, concernant la sauvegarde des intérêts des consommateurs (art. 34 à 37) et VI, relatif à la surveillance du trafic du blé (art. 38 et 39), le projet contient un ensemble de dispositions d'ordre essentiellement administratif concernant l'organisation, l'obligation de renseigner, les sanctions pénales et de procédure pénale, les sanctions administratives et les dommages-intérêts, ainsi que la juridiction administrative (chapitres VII à XI, art. 40 à 63). Le chapitre XII contient les dispositions finales (art. 64).

Quant au projet d'arrêté fédéral concernant la répartition des moulins, il comporte neuf articles qui énumèrent les mesures visant à assurer la

décentralisation de la meunerie. Nous le commenterons sous chiffre B IV/5 du présent message.

## B. Commentaire des projets de loi et d'arrêté

### I. DÉFINITIONS

(Art. 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi)

Il nous a paru judicieux de faire figurer, au début de la nouvelle loi, un article définissant les termes techniques le plus fréquemment cités dans la loi et ses dispositions d'exécution. Ces définitions n'apportent que quelques modifications à celles qui figurent dans l'ancienne loi, réparties dans divers articles. Voici ces modifications:

**Blé indigène:** L'article 11, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi de 1932 assimile au blé du pays celui qui est cultivé dans la zone limitrophe étrangère par les producteurs domiciliés en Suisse et importé en franchise de douane, conformément aux prescriptions douanières relatives au trafic rural de frontière. Pendant la guerre, l'administration a pris en charge non seulement le blé cultivé par ces producteurs-là, mais aussi celui qui avait été cultivé en Suisse par des agriculteurs domiciliés dans la zone limitrophe étrangère. Après l'abrogation des dispositions d'économie de guerre, il n'a plus été possible de maintenir ce régime exceptionnel, et l'on en est revenu à la réglementation de l'article 11 précité. Celle-ci apparaît cependant trop rigoureuse dans certains cas, notamment à l'égard des agriculteurs suisses qui sont domiciliés en zone limitrophe étrangère mais cultivent des céréales sur territoire suisse. Ces gens ne comprennent pas pourquoi la Confédération, après avoir pris livraison de leur blé durant la dernière guerre, le refuse aujourd'hui, alors que les citoyens étrangers domiciliés en Suisse peuvent livrer au prix de faveur non seulement le blé qu'ils ont cultivé dans notre pays, mais aussi celui qui provient de leurs terres sises dans la zone limitrophe étrangère. C'est pourquoi nous proposons d'assimiler au blé indigène le blé cultivé dans le pays par des Suisses domiciliés dans la zone limitrophe étrangère, de manière que l'administration puisse le prendre en charge.

**Méteil:** Aux termes de l'article 17, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution de la loi sur le blé du 4 juillet 1933 (RS 9, 444), le froment contenant, en poids, plus de 5 pour cent de seigle, est considéré comme méteil. La définition que l'article 1<sup>er</sup> du projet donne du méteil porte cette proportion à 10 pour cent. Nous estimons, en effet, qu'un froment qui ne contient pas plus de 10 pour cent de seigle doit encore être considéré comme froment et payé comme tel au producteur. La réglementation actuelle, en limitant la tolérance à 5 pour cent, entraîne des conséquences trop rigoureuses pour les agriculteurs. C'est ainsi que celui qui livre un mélange contenant 6 pour cent de seigle et 94 pour cent de froment n'en obtient qu'un prix réduit de 5 francs par quintal, compte tenu de la valeur réelle des céréales. La correc-

tion proposée à l'article 1<sup>er</sup> du projet est d'autant plus justifiée qu'il est bien rare que le méteil contienne plus de 30 pour cent de seigle. De ce fait, les meuniers qui prennent en charge du méteil reçoivent en réalité une proportion de froment plus élevée que celle qui est admise dans le calcul du prix du méteil (moyenne des prix du froment et du seigle). Enfin, lorsque la proportion de seigle dépasse 50 pour cent, le mélange est taxé comme seigle, bien qu'il contienne souvent une forte proportion de froment.

**Farine panifiable:** La loi de 1932 établit, à son article 21, une distinction entre la farine et la farine panifiable, distinction qui s'est révélée peu judiciaire, d'autant plus que les définitions que la loi donne de chacun de ces termes ne correspondent pas exactement à celles de l'ordonnance sur le commerce des denrées alimentaires. Aussi avons-nous adopté, dans notre projet, des formules plus précises pour désigner, d'une part, les produits de la mouture en général et d'autre part, les deux principales catégories de ces produits, savoir la farine panifiable et les issues (déchets de meunerie, considérés comme farine par la loi de 1932).

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, il appartiendra à l'administration des blés de définir, au besoin, c'est-à-dire en tant que la législation sur le commerce des denrées alimentaires ne le fait pas, les diverses espèces de farine panifiable, telles que farine blanche, farine mi-blanche, farine bise, farine intégrale, farine spéciale, semoule, fins finots, etc. Signalons, à ce propos, que la semoule et les fins finots de blé dur devront, à l'avenir encore, être assimilés à la farine panifiable, attendu qu'ils peuvent fort bien être employés à la place de farine ordinaire, ce qui toutefois n'a pas lieu en temps normaux. Si certaines mesures de la loi ne peuvent être appliquées également aux deux espèces de blé (blé tendre et blé dur), les dispositions s'y rapportant le préciseront expressément.

**Régions de montagne (art. 2).** L'article 9, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de la loi de 1932 et l'article 23 de son règlement d'exécution contiennent les dispositions applicables aux régions de montagne. Les contrées situées à une altitude de plus de 800 m sont considérées comme telles et sont subdivisées en quatre catégories. D'autre part, l'administration peut autoriser un régime exceptionnel dans certains cas particuliers. C'est ainsi que des régions peuvent être classées dans une catégorie plus élevée lorsque, par suite de la configuration du sol, la culture du blé est particulièrement difficile, ou qu'il est nécessaire de grouper des exploitations, même situées à une altitude inférieure, dans une contrée bien délimitée en vue d'unifier la prime de mouture allouée aux producteurs de cette contrée. L'administration a fait usage de cette compétence, de sorte que la classification des exploitations s'écarte, dans une large mesure, du système fondé sur l'altitude et est adaptée de façon judicieuse aux conditions de culture réelles. Le cadastre de la production agricole a été établi à la suite d'une enquête approfondie, menée pendant les années de guerre et d'après-guerre, en vue de délimiter les régions de

montagne d'après les conditions générales caractérisant les diverses exploitations. Le classement des entreprises agricoles, fondé sur ce cadastre, diffère quelque peu de celui auquel on a procédé en vertu de la législation sur le blé. Dans certains cas, le cadastre englobe dans les régions de montagne des contrées qui ne sont pas considérées comme telles par cette législation et réciproquement. Il paraît judicieux de s'en tenir, à l'avenir, d'une façon générale, à la classification dudit cadastre. Cependant, la culture du blé exigeant des conditions de sol, de climat et d'exploitation très particulières, il n'est pas possible d'appliquer schématiquement le cadastre, qui tient compte de la production agricole dans son ensemble, y compris la production animale. La loi doit donc autoriser l'administration à déroger aux normes fondées sur le cadastre, autant que cela paraît justifié par les exigences spécifiques de la culture des céréales. Cela permettra d'éviter notamment que, d'après la nouvelle définition des régions de montagne, certaines exploitations agricoles ne soient exclues de ces zones et ne soient privées ainsi des suppléments de prime de mouture auxquels elles avaient droit jusqu'ici. Une telle solution serait trop rigoureuse et risquerait de compromettre la culture du blé dans ces régions.

Le taux de la prime de mouture et les suppléments de prix alloués pour le blé livré à la Confédération varient d'après l'altitude du domicile du producteur. Il est donc nécessaire de maintenir des catégories à l'intérieur de la zone de montagne. Cette tâche incombera au Conseil fédéral, qui, pour cela, se fondera principalement sur l'altitude. Mais, là encore, des exceptions devront être accordées, attendu que l'altitude ne peut servir de critère dans tous les cas.

Le canton de Neuchâtel a proposé la création d'une zone intermédiaire qui serait située entre les régions de plaine et de montagne. Cette zone devrait comprendre les exploitations qui, en raison de leur basse altitude, ne pourraient être incluses dans les régions de montagne, mais par suite de la configuration du sol ou des conditions climatiques défavorables, ont des frais de production plus élevés que dans les régions de plaine. Le canton de Neuchâtel propose qu'on alloue aux producteurs de ces régions intermédiaires des suppléments analogues à ceux qui sont versés en montagne. Cette solution rendrait nécessaire la création d'une nouvelle catégorie, ce qui entraînerait des difficultés extraordinaires. La classification des zones de montagne a déjà nécessité l'examen de nombreux cas d'espèce dans lesquels il a fallu déroger aux règles générales. La création d'une zone intermédiaire, qui devrait nécessairement s'étendre jusqu'au bas des vallées, impliquerait des limites qu'il serait encore plus difficile de tracer clairement, et l'on devrait les établir partout, selon la libre appréciation de l'administration. En effet, on ne disposerait pour cela d'aucun critère précis, par suite des différences insignifiantes qui existent entre les régions de plaine et cette région intermédiaire. C'est pourquoi nous estimons que la création d'une telle zone ne répond à aucun besoin, d'autant moins que

les dispositions de l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, du projet permettent, comme ce fut le cas jusqu'ici, d'autoriser des exceptions, lorsque c'est nécessaire, et de classer dans la zone de montagne des exploitations situées hors de cette zone.

## II. LA RÉSERVE DE BLÉ

(Art. 3 à 7 du projet de loi)

La réserve de 80 000 tonnes de céréales panifiables prévue par la loi de 1932 suffit à couvrir les besoins normaux du pays durant deux mois à peine. L'expérience enseigne que ce n'est pas suffisant. En effet, nos importations ont été interrompues à plusieurs reprises, parfois même pendant de longues périodes. Ces interruptions ne furent pas exclusivement le fait de la guerre; même depuis 1945, les arrivages de blé ont été suspendus plus d'une fois, par suite des grèves qui éclatèrent soit dans les pays exportateurs, soit dans les pays de transit.

Il est donc indispensable que la Suisse dispose en tout temps de réserves suffisantes pour combler les lacunes de l'importation. En vertu d'une décision du Conseil fédéral, les stocks de blé s'élèvent aujourd'hui à environ 400 000 tonnes. Ils permettent de couvrir les besoins normaux du pays durant neuf à dix mois. Pourra-t-on, à l'avenir, se contenter d'une réserve moins importante? Cela dépendra de l'évolution de la situation internationale. C'est pourquoi il faut créer une réglementation assez souple, afin que l'importation du blé, libérée du monopole, soit entravée le moins possible.

Le projet établit une distinction entre:

- la réserve de base, dont la quotité est fixée par la loi à 100 000 tonnes, et qui sera maintenue en permanence,
- et la réserve supplémentaire, pour la constitution de laquelle la Confédération pourra conclure des contrats de stockage. Cette réserve, qui sera adaptée à la situation internationale, devra être régie par des dispositions spéciales, analogues à celles du chapitre II de la loi du 30 septembre 1955 (RO 1956, 89) sur la préparation de la défense nationale économique.

La moitié de la réserve de base sera logée gratuitement par les meuniers de commerce et l'autre moitié par l'administration. Le blé restera propriété de celle-ci. Le relèvement de la réserve de base de 80 000 à 100 000 tonnes est justifié par l'accroissement de la population et de la production indigène de blé. Tant que nous maintiendrons les stocks actuels, la réserve supplémentaire devra s'élever à 300 000 tonnes, dont la moitié environ sera logée par les meuniers, compte tenu de leurs moutures. Les négociants en blé en loueront quelques milliers de wagons et le reste sera stocké par l'administration. Pour les négociants en blé, il ne s'agira pas de stocks obligatoires, mais facultatifs. Les prescriptions d'exécution de la loi fixeront les règles concernant la quotité globale de la réserve à constituer par

les négociants en blé et sa répartition entre les intéressés. Les négociants n'ont jamais contribué, jusqu'ici, au magasinage de la réserve fédérale. La réglementation future ne doit pas entraîner la construction de nouveaux entrepôts. Pour loger leur réserve, les négociants en blé pourront utiliser en premier lieu les silos situés à la frontière, à proximité des points d'importation. Ils seront appelés à participer à la constitution de la réserve en raison du fait qu'ils peuvent généralement disposer, le long de leurs routes d'importation, de certains stocks pour approvisionner leur clientèle de façon régulière. Si, comme c'est le cas aujourd'hui, la réserve totale couvre une forte proportion de la consommation, les négociants ne peuvent constituer que des stocks peu importants et limités aux besoins de chaque entreprise; c'est pourquoi leur collaboration au magasinage de la réserve fédérale est judicieuse.

Le blé constituant la réserve supplémentaire appartiendra aux détenteurs de stocks, et les conditions de magasinage seront réglées par des conventions entre le délégué à la défense nationale économique et ces détenteurs. On prévoit la création d'un fonds de garantie, conformément à l'article 9 de la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique, en vue de couvrir les frais de magasinage et, au besoin, les risques de baisse de prix. Les modalités applicables à la perception des contributions destinées à alimenter ce fonds seront réglées dans les contrats de stockage et devront être adaptées aux conditions particulières de cette réserve. Le montant de ces contributions devra être compris dans le prix de revient du blé, comme c'est le cas de celles qui sont perçues sur les autres réserves obligatoires de denrées alimentaires; il dépendra avant tout du taux des indemnités qui seront allouées aux détenteurs de stocks pour l'entretien de la réserve, pour les loyers, ainsi que pour la couverture de leurs risques, des primes d'assurance et des intérêts. Il sera fixé par la société coopérative mentionnée ci-dessous, compte tenu des taux appliqués aux stocks d'autres espèces de céréales. Les détenteurs de stocks, y compris l'administration des blés, devront constituer une société coopérative, à moins qu'ils ne chargent la société coopérative suisse des céréales et matières fourragères de percevoir les contributions et d'administrer le fonds de garantie. Des facilités de crédit seront accordées aux meuniers et aux négociants, conformément à l'article 10 de la loi précitée, et le droit de disjonction de la Confédération sera garanti (art. 11 et 12 de cette loi).

Aux termes de l'article 6 du projet, la violation des dispositions des contrats de stockage sera frappé d'une peine conventionnelle infligée, dans chaque cas particulier, par le délégué à la défense nationale économique. Si le principe même de la peine conventionnelle ou le montant requis est contesté, le délégué doit soumettre la cause à la commission arbitrale prévue par l'article 33 de la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique. Les décisions de la commission peuvent être portées

devant le Tribunal fédéral, par voie de recours de droit administratif (art. 61). Cette réglementation, qui est empruntée à l'article 26 de la loi sur la préparation de la défense nationale économique, devra permettre de réprimer toutes les infractions aux dispositions des contrats de stockage. Il ne serait pas indiqué de prévoir, à côté de la peine conventionnelle, des sanctions pénales proprement dites, comme le fait la loi du 30 septembre 1955 à ses articles 35 et suivants. Cette solution se heurterait à des difficultés, car il serait nécessaire alors d'instituer, pour la poursuite et le jugement de ces infractions, une procédure différente de celle qui est prévue dans la loi sur le blé. Un tel système serait trop compliqué. D'autre part, nous estimons que les peines conventionnelles suffiront à assurer l'application des contrats de stockage et qu'il n'est pas nécessaire de prévoir des sanctions pénales particulières.

La réglementation proposée comporte les avantages suivants :

a. Elle permet d'établir une nette distinction entre la réserve de base, qui sera permanente, et la réserve supplémentaire, qui aura un caractère provisoire et devra être réduite et même supprimée dès que la situation internationale le permettra ou, au contraire, augmentée si cela devenait nécessaire. Cette réserve sera fondée non sur l'article 23*bis*, mais sur l'article 31*bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e, de la constitution, car il s'agit là d'une mesure de précaution en vue du temps de guerre.

b. On pourra ainsi mieux tenir compte des nécessités de l'importation, après l'abolition du monopole. En effet, vu l'importance de la réserve, la plus grande partie du blé importé devra être affectée avant tout au renouvellement des stocks. C'est pourquoi il est souhaitable que les détenteurs de stocks eux-mêmes participent dans une mesure plus étendue à l'organisation de la réserve. Il importe, d'autre part, que les stocks soient répartis autant que possible sur l'ensemble du pays, ce qui ne sera le cas que s'ils sont logés principalement dans les moulins et non pas concentrés dans des entrepôts situés soit à la frontière, soit à proximité des grands centres de consommation. Aujourd'hui, la moitié de la réserve est logée dans les moulins, et la réglementation future maintiendra cet état de choses. La collaboration facultative des négociants au stockage de la réserve n'entravera aucunement leur activité et leur permettra de disposer de certains stocks de blé, principalement à la frontière. La Confédération devra entretenir, à l'avenir encore, une part importante de la réserve, vu la nécessité de décentraliser les stocks. D'autre part, en raison de son obligation de prendre en charge le blé indigène, la Confédération doit disposer elle-même de possibilités de magasinage importantes pour loger ce blé, le traiter judicieusement et le répartir durant toute l'année entre les moulins. Enfin, il importe de fournir à l'administration les moyens d'atténuer les oscillations assez considérables qui peuvent se produire d'une année à l'autre dans le volume des récoltes indigènes.

Pour renouveler leurs stocks, les meuniers devront importer du blé eux-mêmes ou l'acheter aux négociants. De leur côté, ceux-ci le vendront à leur clientèle à terme, ou lui offriront de la marchandise disponible, mais non encore dédouanée ou provenant de leurs stocks facultatifs. Il importe, d'autre part, que l'administration use de la plus grande réserve lors du renouvellement de ses stocks de blé étranger, de manière que les meuniers puissent s'approvisionner autant que possible auprès du commerce. Il appartiendra à la société coopérative des céréales et matières fourragères de coordonner son activité et celle du commerce privé. Relevons, à ce propos, les dispositions de l'article 7, 5<sup>e</sup> alinéa, du projet de loi, aux termes desquelles le prix du blé étranger provenant des stocks de l'administration sera égal au prix moyen du blé étranger de qualité équivalente, parité frontière, marchandise dédouanée, durant les douze derniers mois. L'article 22, 3<sup>e</sup> alinéa, prescrit une disposition analogue pour le blé indigène. Grâce à cette réglementation que ne connaissait pas la loi de 1932, l'administration pourra stabiliser dans une certaine mesure le prix de revient des blés mis en œuvre par les meuniers et, partant, les prix de la farine et du pain.

La réserve devra comprendre également du blé dur, céréale pour laquelle nous sommes entièrement tributaires de l'étranger. On en tire les produits servant à fabriquer les pâtes alimentaires, dont l'importance pour l'alimentation de la population et de l'armée est indéniable. Les moulins à blé dur ne mettant pas de blé indigène en œuvre, on peut simplifier le stockage du blé dur. Nous avons l'intention de confier la totalité de cette réserve aux moulins et aux négociants en blé, ce qui est d'autant plus judicieux que les stocks seront bien inférieurs à la réserve de blé tendre.

Le maintien de la réserve dans sa quotité actuelle n'obligera pas de créer de nouveaux magasins. En effet, plusieurs moulins et d'autres entreprises privées, ainsi que les chemins de fer fédéraux et l'administration des blés, ont construit, depuis 1939, de nombreux silos et magasins à blé, se prêtant au magasinage en vrac ou en sacs. Les meuniers pourront, sans devoir construire de nouveaux entrepôts, continuer à loger les quelque 200 000 tonnes de céréales qui leur seront confiées, soit la moitié de la réserve de base et de la réserve supplémentaire. Ils disposeront même de place en suffisance pour leur propres stocks. C'est pourquoi il ne nous paraît pas indiqué de retenir la suggestion du canton de Vaud et de quelques associations de meuniers concernant l'octroi de subventions ou de prêts à faible intérêt destinés à encourager la construction de nouveaux silos par des meuniers.

### III. LE BLÉ INDIGÈNE

(Art. 8 à 17 du projet de loi)

L'article 23<sup>bis</sup> de la constitution impose à la Confédération l'obligation d'encourager la culture du blé indigène. A cet effet, les mesures suivantes ont été appliquées jusqu'ici:

- le blé indigène a été pris en charge par la Confédération à un prix garanti;
- l'approvisionnement direct a été encouragé à l'aide d'une prime de mouture;
- la sélection et l'emploi de blé de semence ont été développés.

Cette réglementation ayant donné de bons résultats, nous n'avons pas l'intention de la modifier. La production de froment, de seigle et d'épeautre doit être encouragée, de manière que nous soyons assurés de pouvoir couvrir, en cas de difficultés d'approvisionnement, une partie appréciable de nos besoins à l'aide de la production indigène. D'autre part, ces mesures d'encouragement ne doivent pas, en temps normaux, entraîner une charge financière insupportable pour la Confédération et stimuler la production indigène au point que l'importation de blé soit restreinte de manière excessive.

### 1. La fixation des prix d'achat

L'efficacité des mesures prises pour développer la culture du blé dépend largement du prix payé au producteur. L'article 23*bis* de la constitution prescrit que ce prix doit permettre la culture du blé. L'article 6 de la loi de 1932 a exprimé ce principe en une formule, aux termes de laquelle la Confédération paie le froment indigène 36 à 45 francs le quintal. Dans ces limites, le prix dépasse de 8 fr. 50 au moins le prix moyen du froment étranger de qualité équivalente. Le prix minimum ne doit toutefois pas excéder le double du prix auquel l'administration revend le froment indigène aux meuniers. Le 5<sup>e</sup> alinéa de cet article précise qu'en cas de circonstances extraordinaires, l'Assemblée fédérale peut s'écarter des limites susmentionnées.

Or, on constata bientôt que ces règles ne pouvaient être appliquées qu'exceptionnellement, faute de quoi la culture des céréales n'eût plus été rémunératrice. Il est donc nécessaire, au moment où l'on doit reviser la loi, de définir d'une manière aussi exacte que possible les règles applicables à la fixation du prix du blé indigène, afin qu'elles répondent aux principes posés dans l'article 23*bis* de la constitution. Vu l'importance que revêt cette question, il nous paraît nécessaire d'examiner de plus près ce qu'il faut entendre par «un prix permettant la culture du blé». A la lumière des travaux préparatoires<sup>(1)</sup>, on constate que le législateur avait en vue, par cette formule, un prix couvrant les frais de production. Cepen-

(1) *Bulletin sténographique* du Conseil national, 1928, p. 749 II, 752 et 770; message du 26 janvier 1932 concernant la loi sur le blé, FF 1932, I, 133; *bulletin sténographique* CN 1932 p. 118 II, 122, 129 I *in fine*, 138 II, 142 I, 149 I *in fine*; *bulletin sténographique* CE 1932 p. 235, 239 II, 240 I, 248 I, 250 I, 272 I; message du Conseil fédéral du 12 septembre 1933 concernant la fixation du prix d'achat du froment indigène de la récolte de 1933, FF 1933, II, 337.

dant, ce but ne peut être atteint, en temps normaux, que si la Confédération paie un prix supérieur à celui du blé étranger de qualité équivalente (sur-prix).

En vue de développer autant que possible la culture du blé indigène, durant la dernière guerre, le Conseil fédéral, fondé sur ses pouvoirs extraordinaires, s'est écarté, à partir de 1940, du principe de la couverture des frais; il fixa un prix d'achat calculé de manière qu'il couvrit les frais de production et contribuât en outre à l'extension de la culture des champs (arrêté du Conseil fédéral du 16 février 1940). Dans les années qui suivirent, le prix d'achat fut fixé compte tenu également de la parité des prix avec d'autres produits agricoles. En 1947, il fut majoré de manière à compenser le déficit dû à la sécheresse (ACF du 29 août 1947), tandis qu'en 1948 le supplément accordé devait couvrir les pertes causées par les intempéries (ACF du 17 septembre 1948). Après l'entrée en vigueur de la loi sur l'agriculture, on examina si l'article 29 de cette loi concernant les prix des produits agricoles était également applicable à la fixation du prix d'achat du blé indigène. La division de justice répondit négativement à cette question dans un mémoire détaillé du 23 octobre 1953. Elle aboutit à la conclusion que l'abolition des pouvoirs extraordinaires avait pour effet de rétablir le principe de la couverture des frais de production comme le seul critère à prendre en considération pour la fixation du prix d'achat du blé indigène.

Le prix qui permet la culture du blé devra être fixé de manière qu'il couvre les frais de production calculés sur une période de plusieurs années, d'entreprises agricoles non situées dans des régions de montagne, exploitées d'une façon rationnelle et reprises à des conditions normales. Il faudra se fonder sur une production moyenne. Les agriculteurs des régions de montagne auront droit à des suppléments, en raison des conditions de production plus difficiles. Lors de l'application de ces principes, le Conseil fédéral devra jouir d'une certaine liberté d'appréciation. En effet, ce prix est un moyen efficace d'influencer la culture du blé d'une manière générale, ou la production de certaines espèces et variétés de céréales. Cependant, ce moyen ne doit pas servir à d'autres buts, par exemple à compenser des pertes dans d'autres branches de la production agricole.

Afin de tenir compte de ces divers facteurs, qui doivent être pris en considération lors de la fixation du prix du blé, et pour répondre d'autre part aux vœux exprimés par les représentants de l'agriculture, notamment lors de l'examen par les chambres, en 1956, du projet de nouvel article constitutionnel 23 *bis*, nous proposons de préciser à l'article 10, 1<sup>er</sup> alinéa, que le prix doit être fixé de manière à assurer la culture du blé et à encourager son extension de façon judicieuse, ainsi que le prescrit l'article 23 *bis* de la constitution.

Pour déterminer les frais de production, les autorités disposent du résultat de diverses estimations et enquêtes de l'administration et de

sujet, dans nos messages concernant les prix d'achat du blé indigène des récoltes de 1952, 1955 et 1957 (FF 1952, III, 555; 1955, I, 908; 1957, II, 723).

L'article 10 prévoit que les prix d'achat seront fixés par le Conseil fédéral. Ces dernières années, ils ont été fixés périodiquement par l'Assemblée fédérale et, entre-temps, par le Conseil fédéral, en vertu de la compétence que lui conféraient les arrêtés de l'Assemblée fédérale. Etant l'union suisse des paysans. Nous avons donné des renseignements à ce donné que le Conseil fédéral est chargé aujourd'hui de fixer les prix d'autres produits agricoles importants, il paraît indiqué de lui laisser le soin de fixer également les prix d'achat du blé indigène conformément aux règles prescrites par l'article 10. Cette solution permettra de fixer chaque année les prix d'achat du blé avant le début des livraisons et compte tenu du rendement de la récolte.

Nous avons examiné la possibilité d'introduire à l'article 10 une disposition permettant de graduer les prix du blé, par exemple d'après les quantités livrées à la Confédération. Nous avons déjà traité ce problème dans notre rapport du 11 mai 1937 sur les postulats concernant la modification du régime du blé (FF 1937, I, 967). Nous étions arrivés à la conclusion — et les chambres s'y étaient ralliées — que la graduation des prix du blé indigène ne pourrait donner satisfaction et serait d'une application difficile. D'autre part, les autorités compétentes ont à résoudre aujourd'hui des problèmes semblables, en rapport avec le développement de la productivité, la réduction des frais de production et la mise en valeur des produits agricoles. Les exploitations agricoles ayant une production très diverse, on ne saurait appliquer des prix différentiels dans une branche particulière avant d'avoir examiné le problème de manière approfondie. Si donc il apparaissait nécessaire d'adopter cette solution pour le blé, il faudrait, au préalable, discuter de nouveau la question avec les représentants des producteurs et des meuniers, et compléter, au besoin, l'article 10.

Pour tenir compte des conditions de production plus difficiles dans les régions de montagne, on accordera des suppléments de prix aux producteurs de ces régions (art. 11). L'ancienne loi ne mentionnait pas ces suppléments. Ils ont été institués en octobre 1941, en vertu de nos pouvoirs extraordinaires. Puis, après l'abolition de ceux-ci, ils furent fixés chaque fois par l'Assemblée fédérale, en même temps que les prix d'achat du blé indigène. Ils s'élèvent, depuis 1955, à 3 francs par quintal pour le blé cultivé par les producteurs domiciliés de 801 à 900 m d'altitude, à 5 francs lorsque le domicile est situé de 901 à 1000 m et à 7 francs au-delà de 1000 m. Les dispositions concernant le classement de diverses espèces de blé, les suppléments et les réfections, ne subissent en principe aucun changement.

L'obligation de prendre en charge le blé indigène que l'article 23bis de la constitution impose à la Confédération ne s'applique qu'au blé pani-

fiable, c'est-à-dire aux céréales dont il est possible de tirer une farine panifiable pouvant, suivant l'usage local, être considérée comme bonne. La Confédération n'est pas tenue d'acheter le blé moucheté, moisi ou fortement germé, ni le seigle contenant un pourcentage excessif de grains ergotés. Les cantons de Zurich, de Lucerne et de Thurgovie, ainsi que l'union suisse des paysans et l'union des associations coopératives agricoles de la Suisse ont proposé que l'on introduise dans la nouvelle loi une disposition permettant à la Confédération de prendre des mesures qui assurent le placement et l'utilisation du blé germé, en cas de mauvaise récolte. L'article 23 *bis* de la constitution ne permet pas de prendre de semblables mesures. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il a fallu recourir, en 1954 et 1956, à des arrêtés fédéraux spéciaux, fondés sur l'article 31 *bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre *b*, de la constitution, pour assurer la vente et l'utilisation des quantités extraordinairement importantes de blé germé. Par conséquent, si ces circonstances venaient à se reproduire, il conviendrait de procéder de la même manière.

Comme jusqu'ici, l'engrain et le blé amidonnier ne seront pas pris en charge par la Confédération; en revanche, ces céréales donnent droit à la prime de mouture. Elles ne sont cultivées que dans quelques régions et utilisées exclusivement pour l'approvisionnement direct.

## 2. La prime de mouture

Les dispositions de la loi de 1932 visant à encourager les producteurs à garder du blé pour leurs besoins se sont révélées judicieuses. Elles prévoient qu'une prime de mouture est versée pour le blé panifiable cultivé par le producteur lui-même et transformé dans un moulin à façon. Elles subordonnent en principe la prise en charge du blé indigène par la Confédération à la condition que le producteur utilise une partie de sa récolte pour les besoins de son ménage et de son exploitation. Avant l'institution du régime actuel, on a tenté, mais en vain, d'obliger le producteur à garder une partie de sa récolte sans indemnité quelconque. La création d'une prime destinée à couvrir les frais entraînés par la mouture du blé ne fut pas davantage couronnée de succès. Ce n'est que lorsque le législateur se décida à en fixer le taux de façon que le producteur tirât des céréales gardées pour ses besoins personnels un parti à peu près aussi rémunérateur que de celles qu'il livrait à la Confédération que l'on put l'amener à remplir ses obligations et même à garder volontairement des quantités supplémentaires de blé.

Le taux de la prime fixé par la loi de 1932 s'élevait à 7 fr. 50 par quintal de grain moulu. Depuis 1950, les taux de la prime de mouture ont été adaptés à trois reprises aux prix du blé et de la farine, ce qui a nécessité chaque fois une révision de la loi. Conformément à la loi du 21 mars 1958 (FF 1958, I, 689), la prime de mouture a été relevée, dès 1957/1958, à 15 francs par quintal, et à 31 francs dans les régions de montagne. Ainsi le producteur peut fabriquer, avec son blé, un pain qui lui revient à peu près au même

prix que celui qu'il achèterait à la boulangerie. Cependant, le blé gardé pour les besoins domestiques est, en général, de second choix et, d'autre part, le producteur n'est pas tenu de le nettoyer et de le trier comme celui qu'il livre à la Confédération. Afin de mieux tenir compte de l'évolution des prix d'achat du blé indigène et du pain il semble indiqué que le Conseil fédéral fixe lui-même, à l'avenir, le taux de la prime de mouture, tout comme il fixera le prix du blé.

Les suppléments de prime de mouture accordés aux producteurs des régions de montagne ont une importance toute particulière. Ils ne sont pas justifiés exclusivement en raison des frais de production plus élevés, mais il tiennent compte également du fait que la proportion de blé gardé par les producteurs pour leurs besoins croît avec l'altitude. Dans les régions de montagne, la culture du blé est destinée avant tout à l'approvisionnement direct. Il convient d'encourager cette tendance, qui constitue, dans ces régions, une mesure d'entraide importante. C'est pourquoi les suppléments de prime de mouture sont plus élevés que ceux qui sont payés pour le blé livré à la Confédération.

Pour terminer, nous aimerions relever l'importance que revêt l'approvisionnement direct du point de vue général. Le blé gardé par les producteurs constitue une fraction de la réserve nationale, pour laquelle la Confédération n'a pas de frais de manutention et de stockage à supporter. D'autre part, l'approvisionnement direct contribue au maintien d'une meunerie à façon décentralisée. Si cette réglementation était abrogée, les moulins à façon seraient condamnés à disparaître peu à peu, ce qui serait d'autant plus regrettable qu'ils auraient à jouer, en temps de guerre, un rôle primordial dans l'approvisionnement du pays en farine, étant donnés les risques de destruction auxquels sont exposés les grands moulins.

Le tableau n° 1 que nous reproduisons en annexe renseigne sur les quantités de blé gardées chaque année par les producteurs, depuis 1939, ainsi que sur leur nombre et sur le montant total des primes de mouture qu'ils ont touchées. Ces chiffres montrent que le nombre des agriculteurs qui gardent du blé pour leurs besoins a diminué d'année en année, depuis la fin de la guerre, en raison de la régression de la culture du blé et, d'autre part, de la réduction du nombre des exploitations agricoles. Cependant, les quantités de grain moulues ont fléchi dans une moindre mesure.

En vue de simplifier le contrôle et d'encourager l'approvisionnement direct, le projet de loi fixe uniformément à 300 kg de blé par personne et par an la quantité donnant droit à la prime de mouture, sans distinction entre grain nu et grain non décortiqué, alors que la loi de 1932 limitait cette quantité à 200 kg de grain nu et à 300 kg de grain non décortiqué. D'autre part, le sarrasin cultivé en montagne donnera également droit à la prime de mouture, ce que ne prévoyait pas la loi de 1932. En revanche, l'article 15 du projet interdit au producteur d'aliéner à titre onéreux les

produits des céréales pour lesquels il revendique la prime de mouture. Ces dispositions se sont révélées nécessaires pour permettre le contrôle de l'approvisionnement direct et prévenir les abus.

### 3. Autres dispositions concernant le blé indigène

L'encouragement de la sélection du blé constitue une part importante de l'activité des établissements fédéraux d'essais agricoles. En outre, les mesures suivantes ont été prises en vue de procurer aux agriculteurs des semences de haute valeur : permis obligatoire pour l'importation et le commerce des semences de céréales panifiables, versement de subsides pour les semences reconnues et de haute qualité, prise en charge d'une partie des frais de transport, achat des excédents de semence par la Confédération. Cette réglementation, s'étant révélée judicieuse, doit être maintenue. Sur un point seulement, l'article 17 du projet accroît les attributions de la Confédération : alors qu'en vertu de l'ancienne législation, l'administration des blés ne devait veiller qu'au ravitaillement en semence de froment et de seigle printaniers, le texte nouveau étend cette obligation à l'approvisionnement en semence indigène et étrangère de blé, c'est-à-dire aussi bien d'automne que de printemps. Cette modification s'est révélée nécessaire, car l'administration doit être en mesure, vu l'extension qu'a prise la culture du blé, de faire face à n'importe quelle situation. Il y a lieu de rappeler, à ce propos, les dégâts considérables causés par le gel aux emblavures d'automne, en 1956.

L'article 17 ne mentionne pas les différentes primes versées par la Confédération (prime de compensation et prime de transaction), mais se borne à prévoir qu'elle encourage la sélection et l'acquisition des meilleures semences indigènes de blé, notamment en allouant des subsides. Cette formule générale lui permettra non seulement de maintenir, si elle l'estime opportun, le système des primes allouées jusqu'ici, mais encore d'accorder des subsides sous d'autres formes, pour améliorer la qualité de nos blés de semence indigènes, compte tenu des propriétés culturales, meunières et boulangères de ces variétés.

## IV. LA MEUNERIE

(Art. 18 à 33 du projet de loi et projet d'arrêté fédéral concernant la répartition des moulins de commerce)

### 1. Importation de la farine panifiable et péréquation partielle des frais de transport du blé étranger

Si l'on veut assurer l'approvisionnement du pays en pain, il importe de veiller au maintien de la meunerie nationale. Celle-ci doit être en mesure d'assurer le magasinage et le renouvellement d'une fraction importante de la réserve de blé. Comme la farine ne peut être conservée longtemps,

il faut stocker du blé. La réserve n'aura une utilité qu'autant que le pays compte un nombre suffisant de moulins, répartis judicieusement sur l'ensemble du territoire. Les moulins ont aussi pour tâche de prendre en charge le blé indigène et de le mélanger au blé étranger, de manière à en extraire une farine panifiable d'une qualité aussi régulière que possible. D'autre part, si notre approvisionnement se heurtait un jour à des difficultés extraordinaires, les moulins se verraient confier, en vertu du droit exceptionnel qui serait alors édicté, des tâches spéciales telles que la stabilisation des prix de la farine, la perception de taxes sur certains types de farine, destinées à réduire le prix du pain. Tel est le cas, aujourd'hui, dans une certaine mesure, en vertu du régime transitoire, mais cette réglementation sera abolie faute de bases constitutionnelles lorsque la loi révisée sur le blé entrera en vigueur. Sous l'empire de la future loi, des prescriptions concernant les prix ne devront être édictées qu'à titre exceptionnel, conformément à l'article 35 du projet.

La meunerie, et en particulier la meunerie à façon, doit en outre mettre en œuvre le blé gardé par les producteurs pour les besoins de leur ménage et de leur exploitation. Elle ne peut s'acquitter de cette tâche que s'il existe, dans les régions où l'on cultive du blé, un nombre suffisant de moulins facilement accessibles.

L'article 23*bis* de la constitution tient compte de ces faits en obligeant la Confédération à assurer le maintien de la meunerie nationale. A cette fin, il met deux moyens à la disposition du législateur: la réglementation de l'importation de la farine panifiable et l'octroi de facilités aux moulins, afin de réduire les frais de transport du blé à l'intérieur du pays.

La loi de 1932 limitait l'importation de la farine à l'aide du monopole de la Confédération. Celle-ci ne devait cependant importer de la farine que dans des cas exceptionnels, par exemple lorsque le prix de la farine et du pain dépassait, dans une mesure injustifiée, le prix de revient normal. Par ailleurs, l'administration pouvait accorder des permis d'importation, moyennant paiement d'un droit de douane supplémentaire, fixé à 25 francs le quintal. En temps normal, cette taxe est prohibitive. Les industries qui n'emploient pas la farine pour la transformer en pain (par ex., l'industrie des pâtes alimentaires, qui utilise des fins finots de blé dur) pouvaient obtenir des permis d'importation, dans certaines limites, avec remise partielle ou totale du droit de douane supplémentaire.

Cette réglementation a fait ses preuves et doit être maintenue. L'article 24 du projet prévoit que la Confédération ne doit faire usage de son droit d'importer de la farine panifiable, à part les cas prévus par l'article 35, 3<sup>e</sup> alinéa (prix excessifs), qu'en période troublée ou lorsque l'approvisionnement est sérieusement compromis ou en cas de danger de guerre. En ce qui concerne les fins finots destinés à la fabrication de pâtes alimentaires, des permis d'importation pourront être accordés de nouveau dans une me-

sure équitable après l'entrée en vigueur de la loi révisée, mais il faudra tenir compte de la situation actuelle de la meunerie à blé dur et de son évolution.

La Confédération livre le blé indigène aux moulins franco gare du destinataire. Il y a donc péréquation totale des frais de transport de ce blé et son prix de revient est le même pour tous les moulins. Quant au froment étranger, la loi de 1932 prévoit que les chemins de fer fédéraux lui appliquent un tarif spécial et que la Confédération leur verse annuellement une indemnité destinée à compenser équitablement les pertes qui résultent de ce tarif. Cette indemnité s'élève à 1,5 million de francs. Le tarif spécial accordé par les chemins de fer fédéraux pour le transport du blé étranger permet de réduire les frais de transport de 35 pour cent en moyenne. La réduction s'élève, par exemple, pour un transport de 50 km, à 28,7 pour cent ou 31 centimes par quintal et, pour un transport de 350 km, à 38,8 pour cent ou 1 fr. 35. Cette réglementation sera rétablie. Etant donné que le blé indigène livré aux moulins à blé tendre représente environ la moitié des quantités totales de blé qu'ils mettent en œuvre et que les frais de transport du blé étranger sont réduits, il en résulte une péréquation sensible des frais de production des meuniers. Cette mesure vise à empêcher que les moulins ne se fixent à la frontière, à proximité des points d'importation. Vu les conditions de transport de la farine, il ne paraît pas indiqué d'établir une péréquation totale et permanente des frais de transport du blé, ce qui aurait pour effet de désavantager les moulins situés dans les régions frontalières. Comme jusqu'ici, seuls les frais de transport par chemin de fer devront être réduits à l'avenir. Le blé, qui est une marchandise lourde, dépend de ce moyen de transport. Aussi, en prévision d'une éventuelle économie de guerre, est-il nécessaire d'utiliser intégralement cet appareil de transport en temps de paix.

## 2. Autres mesures de protection appliquées jusqu'ici

Les mesures complémentaires édictées en vue d'assurer une répartition judicieuse des moulins sur l'ensemble du pays étaient au nombre de deux, savoir : le contingentement des ventes de farine et les suppléments de prix gradués, prélevés sur le blé étranger. Ces suppléments ont été remplacés, à partir de 1950, par une égalisation partielle de la marge de mouture.

En raison de la crise économique qui sévissait durant les années «trente», l'Assemblée fédérale autorisa le Conseil fédéral, par arrêté du 23 décembre 1931 (1), à limiter l'importation de certaines marchandises en vue de protéger la production indigène et, en particulier, de combattre le chômage. Le Conseil fédéral prit alors son arrêté n° 4, du 6 mai 1932 (2), relatif à la limitation des importations. Cet arrêté institua le système des permis d'importation qui étaient accordés dans les limites de contingents déter-

(1) Arrêté fédéral du 23 décembre 1931 concernant la limitation des importations. (RO 47, 799).

(2) RO 48, 222.

minés. Ce contingentement était régi par les statuts de la société coopérative suisse des céréales et matières fourragères, aux termes desquels seuls avaient droit à un contingent les moulins de commerce inscrits auprès de l'administration des blés. Il fut remplacé par le monopole du blé, institué en 1941 en vertu des pouvoirs extraordinaires <sup>(1)</sup>. A partir du 1<sup>er</sup> septembre 1942, les moutures elles-mêmes furent contingentées, compte tenu du débit de farine <sup>(2)</sup>. Ce contingentement a été maintenu en vertu de l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952 et subsiste aujourd'hui encore, mais la base des contingents a été renouvelée à deux reprises, les 1<sup>er</sup> janvier 1954 <sup>(3)</sup> et 1958 <sup>(4)</sup>. Nous analyserons, dans le chapitre suivant, les conséquences du contingentement pour la meunerie.

Les suppléments de prix gradués grevant les céréales panifiables étaient destinés, à l'origine, à restreindre la production de viande et de lait. A cette fin, l'arrêté fédéral du 13 avril 1933 <sup>(5)</sup> prolongeant l'aide aux producteurs de lait et les mesures prises pour atténuer la crise agricole avait autorisé le Conseil fédéral, à frapper d'une taxe correspondant au renchérissement des denrées fourragères importées les produits fourragers fabriqués industriellement à l'intérieur du pays, tels que les sous-produits de la meunerie, de la brasserie et des huileries. Un arrêté du 9 janvier 1934 <sup>(6)</sup> fixa le taux de la taxe à 1 fr. 25 par 100 kg de froment, d'épeautre et de seigle importés. En 1935, cette taxe uniforme fut remplacée par une redevance graduée d'après les quantités de blé importées par les moulins. Par la suite, les recettes provenant de cette taxe furent employées pour soutenir le prix du lait et pour d'autres mesures en faveur de l'agriculture. Durant les années qui ont précédé la guerre, elles furent aussi affectées au versement de subsides aux moulins, afin de compenser les pertes provenant de la fabrication de la farine intégrale. Après l'institution du monopole d'importation dont nous avons parlé, les suppléments de prix continuèrent à être prélevés par la société coopérative suisse des céréales et matières fourragères, mais servirent à réduire le prix du pain.

Il ressort de ce qui précède que le but primitif de cette taxe s'est modifié peu à peu au cours des années. Même lorsque le produit de la taxe

<sup>(1)</sup> Ordonnance du département fédéral de l'économie publique du 20 janvier 1941 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en céréales et en denrées fourragères (centralisation de l'importation du blé) [RS 9, 507].

<sup>(2)</sup> Ordonnance n° 62 de l'office fédéral de guerre pour l'alimentation du 12 août 1942 sur la vente des denrées alimentaires et fourragères (contingentement des céréales panifiables) [RO 58, 763].

<sup>(3)</sup> Ordonnance d'exécution II, du 21 décembre 1953, de l'arrêté fédéral concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables (contingentement des moulins de commerce et égalisation de la marge de mouture) [RO 1953, 1290].

<sup>(4)</sup> Arrêté du Conseil fédéral du 7 février 1958, modifiant l'ordonnance d'exécution II précitée [RO 1958, 97].

<sup>(5)</sup> RS 9, 173.

<sup>(6)</sup> Non publié.

était employé, en tout ou en partie, pour atténuer la crise agricole, elle était déjà considérée comme une mesure de protection en faveur des petits et moyens moulins contre la concurrence des grandes minoteries. Étant graduée, elle grevait en effet plus fortement les grands moulins que les petites et moyennes entreprises, ce qui égalisait dans une certaine mesure le prix de revient de la farine, quelle que fût l'importance du moulin.

A partir de 1950, les suppléments de prix furent remplacés par une taxe, d'un montant uniforme, prélevée auprès de tous les moulins de commerce et s'élevant à 15 centimes par quintal de farine vendue <sup>(1)</sup>. Les recettes provenant de cette taxe permettent d'allouer aux petits et moyens moulins une indemnité dont le montant est gradué au prorata de leur débit de mouture. Cette réglementation a été maintenue en vertu de l'additif constitutionnel du 26 septembre 1952. Nous y reviendrons plus loin.

### 3. La structure de la meunerie de commerce

Il existe en Suisse 1130 moulins, dont 836 ne font que la mouture à façon, c'est-à-dire mettent en œuvre, pour le compte des agriculteurs, le blé qu'ils ont gardé pour leurs besoins. On compte 294 moulins de commerce; 23 seulement pratiquent en outre la mouture du blé dur pour la fabrication des fins finots.

---

<sup>(1)</sup> Ordonnance n° 61 du département fédéral de l'économie publique du 27 décembre 1949 complétant l'ordonnance n° 56 qui tend à assurer l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires et fourragères (R.O 1949, II, 1974).

A la fin de l'année 1957, les moulins se répartissaient de la manière suivante:

Cantons	Meunerie à blé tendre		Meunerie à blé dur		Moulins à façon Nombre
	Nombre	Contingent	Nombre	Contingent	
		t		t	
Zurich . . . . .	26	61 218	2	3 149	22
Berne . . . . .	96	63 233	3	1 798	138
Lucerne . . . . .	19	16 469	2	7 921	22
Uri . . . . .	—	—	—	—	2
Schwyz . . . . .	5	5 059	—	—	7
Obwald . . . . .	—	—	—	—	1
Nidwald . . . . .	—	—	—	—	1
Glaris . . . . .	3	7 834	—	—	4
Zoug . . . . .	3	8 013	1	1 429	—
Fribourg . . . . .	16	6 355	—	—	29
Soleure . . . . .	4	4 464	—	—	25
Bâle-Ville . . . . .	2	13 216	—	—	1
Bâle-Campagne . . . . .	4	4 406	—	—	16
Schaffhouse . . . . .	3	510	—	—	9
Appenzell (Rh.-Int.) . . . . .	1	412	—	—	—
Appenzell (Rh.-Ext.) . . . . .	—	—	—	—	—
Saint-Gall . . . . .	13	30 103	—	—	65
Grisons . . . . .	6	10 206	1	53	108
Argovie . . . . .	21	23 591	2	2 721	56
Thurgovie . . . . .	13	19 237	4	12 978	17
Tessin . . . . .	11	17 663	3	2 323	85
Vaud . . . . .	36	37 938	2	9 390	31
Valais . . . . .	4	9 969	1	905	185
Neuchâtel . . . . .	2	4 782	—	—	12
Genève . . . . .	6	18 861	2	2 433	—
	294	363 539	23	45 100	836

Ce tableau montre qu'il y a des moulins à blé tendre dans tous les cantons, sauf dans les cantons d'Uri, Unterwald et Appenzell Rh.-Int. On peut en conclure que la répartition de la meunerie sur l'ensemble du pays est relativement satisfaisante. Toutefois, il y a comparativement peu de moulins dans la Suisse centrale. La majorité des entreprises sont situées sur le Plateau, sur une aire géographique assez large et s'étendant du sud-ouest au nord-est du pays. Mais même dans les cantons de montagne proprement dits, on trouve un bon nombre de moulins de commerce et, en outre, de nombreux moulins à façon. La répartition de ces derniers

est conditionnée par le développement de la culture du blé et, en outre, dans les régions de montagne, par les difficultés d'accès à certaines localités. On ne constate aucune concentration de la meunerie à la frontière ou dans les grandes villes. Sa répartition actuelle crée des conditions favorables pour les mesures que la future législation sur le blé devra prendre dans ce domaine. Les 23 moulins à blé dur sont également répartis de façon judicieuse, encore que leur activité soit moins limitée à une région déterminée que celle des moulins à blé tendre.

Le tableau suivant renseigne sur la classification des moulins de commerce d'après l'importance de leur contingent et compare les données des années 1938 et 1957. A cet effet, on s'est fondé, pour 1957, sur le contingent de farine transformé en céréales à raison d'un taux de blutage moyen de 79,5 pour cent.

Contingent annuel	Nombre des moulins		Contingent de blé total		Pour-cent du contingent total suisse		Contingent moyen par moulin	
	1938	1957	1938	1957	1938	1957	1938	1957
			t	t	%	%	t	t
jusqu'à 500	207	170	29 625	26 416	7,05	5,78	143,12	155,39
de 501— 1 000	27	31	20 262	22 583	4,80	4,94	750,44	728,48
» 1 001— 2 000	24	22	33 974	32 426	8,10	7,09	1 415,58	1 473,90
» 2 001— 3 000	17	19	39 223	45 889	9,35	10,03	2 307,23	2 415,20
» 3 001— 4 000	12	13	42 300	44 624	10,05	9,76	3 525,00	3 432,60
» 4 001— 5 000	11	8	50 784	36 782	12,10	8,04	4 616,72	4 597,76
» 5 001— 6 000	10	9	54 447	48 875	12,95	10,69	5 444,70	5 430,57
» 6 001— 7 000	8	8	50 963	51 470	12,15	11,26	6 370,30	6 433,74
» 7 001—10 000	5	10	40 741	83 636	9,70	18,29	8 348,20	8 363,64
» 10 001—12 000	3	3	31 956	31 873	7,60	6,97	10 652,00	10 624,40
au-dessus de 12 000	1	1	25 732	32 707	6,15	7,15	25 732,00	32 707,40
	325	294	420 007	457 281	100	100	1 292,33	1 555,38

Quant au nombre des moulins, on constate la plus forte régression dans la première catégorie (jusqu'à 500 tonnes): ce nombre a passé de 207 en 1938 à 170 en 1957, ce qui est dû en partie au fait qu'une trentaine de petits moulins ont été dans l'obligation de fermer leurs portes, malgré les mesures de protection dont ils jouissaient. Dans aucune des autres catégories, le nombre des moulins n'a varié dans une mesure aussi considérable.

La part des petits moulins au contingent total a évolué dans le même sens: elle se montait à 7,05 pour cent en 1938 et est tombée à 5,78 pour cent en 1957, encore que le contingent moyen par moulin ait quelque peu

augmenté (143,12 t en 1938 contre 155,39 t en 1957), ce qui prouve que ce sont surtout les plus petites entreprises qui ont été éliminées. Dans les autres catégories, la fraction du contingent détenue par chaque groupe est demeurée assez stable, sauf pour la catégorie de 7001 à 10 000 tonnes, où le nombre des moulins et la part au contingent total ont doublé. Cela doit être attribué non à la création de nouveaux moulins, mais à l'agrandissement de quelques entreprises existantes.

Signalons, pour terminer, que le seul moulin placé dans la catégorie excédant 12 000 tonnes est parvenu à accroître sa part au contingent total de 6,15 pour cent en 1938 à 7,15 pour cent en 1957 et dispose, à lui seul, d'un contingent dépassant de beaucoup celui que détiennent ensemble les 170 moulins de la première catégorie.

L'évolution que l'on constate dans la structure de la meunerie a été également influencée par la disparition d'un certain nombre d'entreprises, et aussi par les suppléments de contingent qui ont été accordés, depuis 1948, à plusieurs moulins par la commission fédérale des blés, par le département de l'économie publique et par le Conseil fédéral. Ces suppléments s'élevaient au total, à la fin de 1957, à 16 598,9 tonnes, ce qui représentait 4,57 pour cent du contingent global. A cette date, 87 moulins jouissaient encore du supplément qui leur avait été accordé (quelques moulins, n'ayant pu écouler le supplément de contingent qui leur avait été octroyé, le perdirent par la suite), et 6 nouveaux moulins de commerce avaient reçu un contingent s'élevant au total à 785 tonnes. Mais ce sont surtout les petits moulins qui bénéficièrent de ces suppléments.

Il ressort d'une enquête menée par l'administration des blés en 1956 que la capacité des moulins n'était utilisée que dans une proportion de 50 pour cent en moyenne, compte tenu des moutures à façon et de la mise en œuvre du blé dur. Il est compréhensible que cette utilisation relativement faible de la capacité de production ait eu pour effet d'aggraver la concurrence entre les moulins, ce qui a eu des conséquences particulièrement néfastes pour les petites exploitations.

La conclusion générale que l'on peut tirer de ces diverses constatations, c'est que les mesures de protection adoptées jusqu'ici ont contribué pour une large part à maintenir une meunerie décentralisée et à freiner la concentration de cette industrie sans lui conférer toutefois une structure trop rigide, qui ne permettrait ni l'ouverture de nouvelles entreprises, ni l'agrandissement des moulins existants, ou qui maintiendrait à tout prix n'importe quelle entreprise. Il est incontestable que, sans cette protection, un nombre plus considérable de petits et moyens auraient succombé à la concurrence des grandes minoteries. Or, ce n'est que si nous disposons d'une meunerie forte et répartie de façon judicieuse sur l'ensemble du pays que l'approvisionnement en pain sera assuré, dans toute la mesure du possible, même en cas de difficultés de transport. Cette nécessité procède du fait

que seul le blé se prête à un magasinage prolongé, et non la farine, et qu'il faut, par conséquent, prendre les dispositions nécessaires pour que les boulangers soient ravitaillés en farine de façon régulière. D'autre part, en vue de décentraliser les stocks et de réduire les transports à un minimum, une grande partie de la réserve de blé est entreposée dans les moulins mêmes; ceux-ci doivent donc être le plus près possible des endroits où la farine est consommée.

Au moment où l'on s'apprête à reviser le régime du blé, il importe de fixer avec clarté le but à atteindre, ce à quoi ont contribué les avis des gouvernements cantonaux et des associations économiques, ainsi que les délibérations d'une commission d'experts. Fondés sur cet examen, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il y avait lieu de poursuivre dans la voie adoptée jusqu'ici. Il faudra donc, à l'avenir encore, s'efforcer, pour les motifs que nous avons déjà indiqués, de maintenir une répartition judicieuse des moulins, tant du point de vue géographique, qu'en ce qui concerne le nombre et l'importance des exploitations. Eu égard à la nécessité de maintenir les prix de la farine et du pain à un niveau aussi bas que possible, il sera toutefois indispensable d'améliorer l'utilisation de la capacité de production des moulins. Le degré d'utilisation de cette capacité devrait être porté à environ 70 pour cent, ce qui laisserait subsister une réserve suffisante pour le temps de guerre. La répartition des moulins est conditionnée dans une large mesure, cela va de soi, par l'état de fait actuel. La réglementation future devrait maintenir le cadre existant tout en opérant les adaptations nécessaires à l'intérieur de celui-ci. C'est pourquoi elle ne devra pas empêcher une diminution raisonnable du nombre des moulins dans les régions où il est excessif et où leur capacité de production est insuffisamment utilisée. Bien entendu, cette adaptation ne saurait compromettre l'approvisionnement de la région.

Il ne serait toutefois pas bon de créer une réglementation qui favoriserait la construction de grands moulins à la frontière ou dans les principaux centres de consommation, car une telle concentration de la meunerie ne serait pas souhaitable, vu la configuration géographique de notre pays et les conditions de transport. La Suisse doit se garder de suivre l'exemple de la Hollande où huit grands moulins couvrent, à eux seuls, 90 pour cent des besoins de la population en farine. Notre situation est plutôt comparable à celle de l'Allemagne, où des mesures particulières ont été prises en vue d'assurer le maintien de la meunerie.

#### 4. La réglementation provisoire proposée

L'article 23 bis de la constitution prévoit seulement deux mesures de protection en faveur de la meunerie: la réglementation de l'importation de la farine panifiable et la réduction des frais de transport du blé étranger. On peut donc se demander si, eu égard au but que nous venons de définir

ci-dessus concernant la répartition de la meunerie, il convient de maintenir tout ou partie des mesures complémentaires adoptées jusqu'ici, et cela en se fondant sur l'article 31 *bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e, de la constitution. Ces mesures s'étant révélées nécessaires pour assurer l'approvisionnement du pays en pain même en temps de guerre, il est possible de les faire reposer sur ce fondement constitutionnel. Adoptée en 1947, cette disposition n'a pas été appliquée jusqu'ici en matière de céréales, car les mesures dont il est question furent édictées en vertu des pouvoirs extraordinaires puis, à partir de 1953, en exécution de l'additif constitutionnel de 1952.

L'article 23 *bis* prévoit que «la Confédération assure le maintien de la meunerie nationale». Cette formule pourrait sembler, de prime abord, constituer un fondement valable pour toutes les mesures visant à assurer «le maintien de la meunerie nationale», y compris celles qui ne sont pas mentionnées expressément dans l'article 23 *bis* lui-même, telles que l'égalisation de la marge de mouture, le contingentement et les mesures de protection en faveur des moulins à façon. Certains représentants de la meunerie sont de cet avis. Ils estiment que l'article 23 *bis* crée, pour la Confédération, une obligation de portée générale et ne limite pas les moyens auxquels elle peut et doit recourir pour s'acquitter de cette obligation. Ces moyens, disent-ils, doivent être adaptés aux circonstances du moment, compte tenu de l'évolution de la situation. A leur avis, les dispositions de la loi sur le blé de 1932 concernant la protection de la meunerie nationale n'ont pas épuisé le contenu du texte constitutionnel, mais elles représentent seulement la réglementation qui paraissait nécessaire au moment où elles furent édictées. Si les événements imposent d'autres mesures encore, l'article 23 *bis* donne à la Confédération le droit de les prendre sans tarder, et lui en fait même un devoir.

Malgré les termes généraux dans lesquels est conçue la disposition susmentionnée de l'article 23 *bis*, nous estimons que l'on ne saurait donner à cette disposition une interprétation aussi étendue. L'article 23 *bis* énumère limitativement les atteintes que les mesures envisagées peuvent porter à la liberté du commerce et de l'industrie, telle l'obligation des meuniers de loger une partie de la réserve fédérale, de reprendre le blé des stocks de l'administration pour en faciliter le renouvellement, de lui racheter le blé indigène sur la base de sa valeur marchande, etc. Par conséquent, le législateur ne saurait se fonder sur cet article pour apporter de nouvelles restrictions à la liberté individuelle. Effectivement, il ressort clairement des travaux préparatoires relatifs à l'article 23 *bis* et à la loi sur le blé que l'énumération des mesures prévues par cet article en faveur de la meunerie est limitative et que, de plus, lesdites mesures visent principalement à protéger cette branche des effets de la concurrence étrangère (cf. notamment notre rapport du 2 avril 1928 sur l'initiative populaire demandant l'insertion dans la constitution fédérale d'un article 23 *bis* relatif à l'approvisionne-

ment de la Suisse en blé) (1). Par conséquent, l'article 23bis ne saurait être invoqué à l'appui de mesures nouvelles. Aussi bien, aucune des mesures complémentaires adoptées jusqu'ici n'a été prise en vertu de cet article. Seul l'article 31bis, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e, peut leur servir de fondement. En effet, aux termes de cet article, lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions pour prendre des mesures de précaution en vue de temps de guerre. Comme il s'agit d'assurer l'approvisionnement du pays en pain, on ne saurait contester que les mesures visées sont d'intérêt général.

S'agit-il de mesures de précaution en vue de temps de guerre? Il tombe sous le sens qu'une meunerie qui ne comprendrait que quelques grosses entreprises peu nombreuses serait beaucoup plus vulnérable qu'un grand nombre de petites et moyennes exploitations, réparties de façon judicieuse sur l'ensemble du territoire. D'autre part, les difficultés de transport auxquelles on peut s'attendre en temps de guerre paralyseraient l'approvisionnement des régions qui seraient démunies de tout moulin. Comme nous l'avons déjà relevé, le fait que la moitié de la réserve de blé doit être logée dans les moulins implique nécessairement la décentralisation de la meunerie, si l'on veut que ces stocks soient disponibles, en cas de nécessité, dans les régions où ils doivent être consommés. Ce but ne pourrait être atteint si les petits et moyens moulins qui existent encore venaient à disparaître. Cela est tout aussi vrai à l'égard des moulins à façon, situés dans toutes les régions où l'on cultive du blé et qui, sans la protection que la future loi entend leur accorder, risqueraient de succomber sous la concurrence des grands moulins de commerce.

Ce qui précède montre à l'évidence que les mesures de protection qu'il conviendra de prendre en faveur de la meunerie s'inspirent, pour une large part, de considérations ressortissant à la défense économique du pays en temps de guerre. Par conséquent, il convient de leur donner comme fondement la disposition de l'article 31bis, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e, de la constitution.

Afin d'établir si des mesures complémentaires répondent réellement à une nécessité, le département des finances et des douanes a chargé le professeur Müller, directeur de l'institut d'organisation industrielle de l'Université de Berne, d'examiner en particulier si le contingentement de la meunerie devait être maintenu. Dans ses conclusions, le professeur Müller recommande d'adopter, à titre provisoire, une réglementation quelque peu différente du régime actuel et visant à améliorer progressivement le degré d'utilisation de la capacité de production, tout en sauvagardant autant que possible la structure décentralisée de la meunerie. De

(1) FF 1928, I, 958 s.; voir également nos messages du 18 mai 1929 concernant la réglementation provisoire de l'approvisionnement du pays en blé, FF 1929, I, 746 s., et du 26 janvier 1932 relatif à un projet de loi concernant le ravitaillement du pays en blé, FF 1932, I, 155 s.

l'avis de M. Müller, il importerait de maintenir provisoirement toutes les autres mesures prises jusqu'ici en faveur de la meunerie, telles que l'égalisation de la marge de mouture des diverses catégories de moulins, la péréquation des frais de transport du blé étranger et la limitation de l'importation de farine panifiable.

De son côté, l'administration des blés a soumis la question aux gouvernements cantonaux et aux associations économiques dans le rapport qu'elle leur adressa à l'appui des avant-projets de loi et d'arrêté fédéral. Quelques cantons et associations estiment qu'un contingentement temporaire serait inefficace et demandent, d'autre part, que les dispositions s'y rapportant soient insérées dans la loi elle-même. Tel est notamment l'avis des cantons de Glaris, de Soleure, de Saint-Gall et d'Argovie, ainsi que de la fédération ouvrière suisse des métiers, de l'union suisse des arts et métiers et de l'association suisse des syndicats évangéliques. Cette opinion est partagée par toutes les associations de meuniers, à l'exclusion des moulins coopératifs, qui sont partisans d'un contingentement de durée limitée. Une validité de cinq ans est considérée comme trop brève par les cantons et associations précitées, ainsi que par l'union suisse du commerce et de l'industrie, les bourses des blés de Zurich et de Berne, l'union suisse des paysans et la fédération chrétienne des ouvriers des transports, du commerce et de l'alimentation. En revanche, la fédération des coopératives Migros estime que cette réglementation ne devrait pas être appliquée plus de deux ans. A part l'alliance des sociétés féminines suisses, aucune association n'a demandé l'abolition immédiate du contingentement de la farine.

Enfin, l'administration des blés, se fondant sur les avis précités, a soumis également ces questions à la commission d'experts déjà mentionnée. Les dispositions du projet d'arrêté tentent de tenir compte des résultats de ces diverses consultations. Elles s'inspirent de notre conviction que si l'on abrogeait les mesures complémentaires prises en faveur de la meunerie, les conditions dans lesquelles elle est exploitée actuellement entraîneraient, sous l'effet de la concurrence, la disparition relativement rapide d'un grand nombre de moulins et, par voie de conséquence, une concentration regrettable de cette industrie.

Ces conditions d'exploitation peuvent être résumées de la manière suivante :

Tant les bâtiments que les installations de mouture absorbent des capitaux importants, atteignant plusieurs milliers de francs par wagon de blé moulu annuellement. Cependant, si la capacité de production s'accroît, les capitaux à investir par wagon de blé mis en œuvre diminuent, de sorte que la grande exploitation est favorisée par rapport à la petite. Les frais entraînés par les amortissements et les intérêts sont relativement élevés, de même que les frais d'entretien des machines. Grâce à l'existence d'une industrie nationale très capable, spécialisée dans la construction de machines

de meunerie, l'équipement des moulins peut être constamment renouvelé et modernisé, ce qui s'accompagne le plus souvent d'une augmentation de la capacité et du rendement.

Une fraction importante des frais de production est invariable : intérêts, amortissements, entretien de l'exploitation et salaires pour le personnel permanent. D'autre part, les dépenses pour l'énergie, le transport et la vente de la farine sont relativement faibles.

Comme nous l'avons déjà déclaré, la capacité de production n'est utilisée, en moyenne, qu'à raison de 50 pour cent environ. Aussi est-il compréhensible et souhaitable que les meuniers s'efforcent d'améliorer la rentabilité de l'exploitation en accroissant ce degré d'utilisation, ce qui leur permet de réduire les frais par wagon de blé moulu.

Il y a lieu de relever, d'autre part, que la structure de l'entreprise varie considérablement d'un moulin à l'autre. Plusieurs entreprises exploitent des branches annexes, telles que la fabrication de fourrages mélangés, le commerce de produits fourragers, la mouture du maïs, de l'avoine et de l'orge alimentaires, un domaine agricole, une entreprise de camionnage, un commerce de denrées alimentaires, un syndicat agricole, etc. Quelques moulins réduisent leurs frais de vente à un minimum en livrant leurs produits directement à de grandes organisations du commerce des denrées alimentaires. Ces diverses combinaisons leur permettent soit de tirer un meilleur parti des moyens de production et de la main-d'œuvre disponible, soit de réduire les frais généraux. Les moulins en question peuvent ainsi soutenir plus aisément la concurrence.

### 5. Le projet d'arrêté fédéral

Ainsi que nous l'avons exposé ci-dessus, le projet d'arrêté se fonde sur l'article 31*bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e, de la constitution, et est destiné à compléter les dispositions de la loi sur le blé concernant la protection de la meunerie.

L'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, du projet en définit le but. Il vise à assurer une répartition judicieuse des moulins sur l'ensemble du pays, tout en chargeant la Confédération de soutenir les efforts qui tendent à rationaliser l'approvisionnement en farine panifiable des diverses régions, et à améliorer ainsi l'utilisation de leur capacité de production. Il ne s'agit donc pas de maintenir tout simplement la structure actuelle de la meunerie et un nombre aussi élevé que possible de moulins, mais d'améliorer l'utilisation de la capacité de production des entreprises, ce qui implique en fait une réduction judicieuse du nombre des moulins.

Le 2<sup>e</sup> alinéa donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions concernant l'égalisation partielle de la marge de mouture et le contingentement de la farine panifiable.

Il ressort du 3<sup>e</sup> alinéa que les dispositions concernant l'égalisation de la marge de mouture et le contingentement ne seront pas applicables aux moulins à blé dur, en tant que leurs produits sont utilisés pour la fabrication de pâtes alimentaires, à des usages techniques ou pour l'exportation. Il en sera de même pour la farine tirée de la mouture du blé tendre et qui serait affectée à ces usages. Réciproquement, les produits de la mouture du blé dur seront imputés sur le débit de farine panifiable du moulin, s'ils ne sont pas livrés pour la fabrication de pâtes alimentaires, par exemple la semoule de potage. L'application de ces dispositions ne soulèvera aucune difficulté, car tous les moulins à blé dur pratiquent également la mouture du blé tendre. Des moulins à blé dur nouvellement créés seraient soumis à la même réglementation.

*a. L'égalisation partielle de la marge de mouture (Art. 2)*

Ainsi que nous l'avons exposé plus haut, cette réglementation a été instituée, le 1<sup>er</sup> janvier 1950, en remplacement des suppléments de prix gradués qui étaient prélevés sur le blé étranger mis en œuvre par les moulins de commerce. Elle se fonde sur le fait que les frais de production des petits et moyens moulins sont, par 100 kg de farine vendue, supérieurs à ceux des grands moulins. L'égalisation partielle de la marge de mouture vise donc à rétablir, dans une certaine mesure, l'équilibre entre les différentes catégories de moulins. A l'heure actuelle, tous les moulins de commerce sont grevés d'une taxe uniforme de 15 centimes par quintal de farine vendue, et le produit de cette taxe, qui s'élève à environ 500 000 francs par an, est affecté au versement d'une indemnité aux petits et moyens moulins. Cette indemnité est graduée au prorata de leur débit de farine, selon l'échelle suivante :

	Débit annuel de farine	Indemnité (par q de farine)
jusqu'à	250 tonnes	69 centimes
au-dessus de	250 tonnes et jusqu'à 350 tonnes	57,5 centimes
»	» 350 » » » 600 »	46 centimes
»	» 600 » » » 1200 »	23 »
»	» 1200 » » » 2400 »	0 »

Pour les meuniers dont le débit de farine excède 2400 tonnes par an, l'indemnité est réduite de la manière suivante :

Débit annuel de farine	Montant de la réduction (par q de farine)
au-dessus de 2400 et jusqu'à 3600 tonnes	23 centimes
au-dessus de 3600 tonnes	46 centimes

Le taux maximum de l'indemnité est donc de 69 centimes par 100 kg de farine. Il est alloué aux moulins de la catégorie la plus faible (débit de

farine allant jusqu'à 250 t.), tandis que ceux des catégories supérieures ne reçoivent aucune indemnité, malgré leur contribution de 15 centimes, et cela par suite des réductions qui sont imposées à partir d'un débit annuel de 2400 tonnes. 255 moulins reçoivent ainsi une indemnité s'élevant en moyenne à 27 centimes par quintal de farine vendue, et 39 moulins ne reçoivent aucune indemnité. Le projet d'arrêté consacre le principe de la réglementation actuelle. Nous estimons cependant que le taux de la taxe pourrait être relevé, afin de permettre une augmentation des indemnités versées aux petits et moyens moulins et d'accroître ainsi l'efficacité de cette mesure. C'est à ce but que vise également la disposition du projet aux termes de laquelle les moulins dont le débit de farine n'excède pas 500 tonnes par année sont dispensés de la taxe. Il en est de même de la compétence accordée à l'administration des blés quant à l'affectation d'une partie du produit des taxes compensatoires prélevées sur les moulins qui dépassent leur contingent. Les dispositions d'exécution régleront les détails.

Lorsque l'avant-projet de loi fut soumis aux cantons et aux associations économiques, les dispositions concernant l'égalisation de la marge de mouture y avaient été incluses; l'avant-projet d'arrêté ne prévoyait que le contingentement des ventes de farine. Les propositions reçues à la suite de cette consultation, ainsi que celles qui furent formulées par la commission d'experts, ont toutefois montré que ces deux mesures étaient étroitement liées. L'une et l'autre visent à empêcher que la structure de la meunerie ne subisse des changements regrettables. D'autre part, il serait impossible de maintenir l'une d'entre elles seulement, même appliquée d'une manière poussée à l'extrême. Il en résulterait des conséquences trop rigoureuses pour certaines entreprises, de sorte qu'il faut renoncer à cette solution. Aussi bien l'égalisation de la marge de mouture que le contingentement doivent conserver une certaine souplesse, condition qui peut être plus facilement remplie si ces deux mesures sont prescrites dans le même arrêté et réglementées en fonction l'une de l'autre. D'autre part, il serait malaisé de formuler dans une loi permanente, telle que la future loi sur le blé, des dispositions concernant l'égalisation de la marge de mouture, sans savoir s'il est possible de maintenir le contingentement de la farine et pour quelle durée.

#### *b. Le contingentement (art. 3 à 6)*

L'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, du projet d'arrêté prévoit que chaque moulin de commerce a droit à un contingent de farine panifiable, déterminé au prorata des ventes de farine durant une période antérieure. La fixation de ces contingents ne soulèvera aucune difficulté, vu que le Conseil fédéral en a révisé la base à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1958, compte tenu de la moyenne du débit de farine durant les années 1952 à 1957. Grâce à cette révision, les contingents ont été adaptés aux besoins réels des moulins.

Cette base sera probablement encore valable lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté. Rien ne s'oppose cependant à ce qu'elle soit modifiée de nouveau, si cela était nécessaire. L'administration examine actuellement la possibilité de mettre sur pied, cette année encore, un système permettant d'adapter annuellement, ces contingents à la moyenne du débit de farine des années précédentes. Nous proposons un système semblable dans le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 3, ce qui permettrait d'assouplir le contingentement et d'améliorer le degré d'utilisation de la capacité d'écrasement des moulins. Si ce système pouvait être appliqué dès cette année, cela faciliterait davantage encore la fixation des contingents lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté.

Aux termes de l'article 4 du projet, les meuniers de commerce doivent verser, comme c'est le cas déjà aujourd'hui, des taxes compensatoires lorsqu'ils dépassent leur contingent. Ces taxes constituent l'instrument principal assurant le fonctionnement du contingentement et permettent en même temps de maintenir la concurrence dans des limites raisonnables; les moulins peuvent ainsi adapter leurs ventes de farine sans être limités par un contingent fixe. Les taxes sont toutefois progressives, de manière à empêcher les meuniers d'excéder leur contingent dans une trop forte mesure. Le taux en sera fixé dans l'ordonnance d'exécution. Elles seront encaissées par l'administration des blés et non plus par les offices de compensation créés auprès des associations régionales de meuniers. En effet, il n'y aura plus de compensation régionale, ni interrégionale, entre meuniers excédentaires et déficitaires, puisque les indemnités compensatoires seront abolies. Ces offices pourront donc être supprimés.

La taxe compensatoire prélevée par l'administration des blés sera remboursée aux moulins dans la mesure où, par la suite, leur débit de farine sera inférieur à leur contingent. Un éventuel excédent de recettes pourra toutefois servir à couvrir une partie des dépenses occasionnées par l'égalisation de la marge de mouture. En tout état de cause, les fonds disponibles seront employés en faveur de la meunerie et ne pourront être revendiqués par la caisse fédérale, sous réserve de la couverture des dépenses. C'est également la raison pour laquelle l'article 8, 4<sup>e</sup> alinéa, prévoit que les fonds disponibles après l'abrogation de l'arrêté seront répartis entre les moulins, au prorata de leur contingent; les petits et moyens moulins auront droit à une part proportionnellement plus grande de ces fonds.

L'article 5 règle les transferts de contingents. L'administration des blés ne pourra autoriser de tels transferts que s'ils sont compatibles avec le maintien d'une meunerie judicieusement répartie sur l'ensemble du pays et que, d'autre part, ils contribuent à améliorer l'utilisation de la capacité d'écrasement des autres moulins, grâce à la désaffectation de certaines entreprises. C'est pourquoi il est prescrit que le transfert ne sera autorisé qu'entre moulins de commerce dont les rayons d'activité coïncident dans une large mesure. Le 1<sup>er</sup> alinéa permettra aussi à l'administration de n'autoriser,

en principe, un transfert de contingent que lorsque celui-ci doit être repris par un groupe de moulins desservant la même région que le moulin désaffecté. On pourra toutefois accorder des exceptions, lorsque le contingent sera très peu important. Ces transferts devront donc être réglementés de manière à éviter que certains grands moulins n'accaparent peu à peu le marché des farines; l'administration devra veiller au contraire à ce que de petits et moyens moulins soient mis au bénéfice de semblables transferts, attendu qu'ils utilisent leur capacité de production dans une moindre mesure que les grosses entreprises.

On pourrait se demander s'il ne conviendrait pas d'interdire les transferts de contingents. Ceux-ci sont cependant nécessaires si l'on veut encourager les efforts visant à organiser plus rationnellement la vente de la farine panifiable, notamment en améliorant le degré d'utilisation de la capacité d'écrasement. Si un groupe de moulins veut desservir la clientèle d'une entreprise désaffectée, les moulins en question doivent accroître d'autant leurs ventes. Tant que subsistera le contingentement, cela n'est possible que si leur contingent est augmenté, sinon ces moulins seraient astreints à payer des taxes. Il est aussi nécessaire d'indemniser l'exploitant du moulin désaffecté pour ses bâtiments et installations de mouture. Cette question est toutefois du ressort des moulins intéressés au rachat de l'entreprise. Il n'y a pas lieu de redouter que ces indemnités ne soient fixées à un taux excessif, étant donné que la validité de cette réglementation sera limitée à quelques années et créera les conditions permettant l'abolition ultérieure du contingentement. Les organisations de meunerie auront donc pour tâche de collaborer de façon active, durant l'application de l'arrêté, à l'adaptation de la meunerie, de manière à améliorer l'utilisation de la capacité de production.

Le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 5 maintient la réglementation en vigueur aujourd'hui.

L'article 6 règle la compétence de la commission fédérale des blés concernant l'octroi de contingents à de nouveaux moulins et de suppléments aux moulins existants. Cette réglementation correspond également au régime actuel, à cela près que les conditions auxquelles sera subordonné l'octroi de contingents supplémentaires sont aggravées. Puisque le contingent des moulins sera révisé chaque année, il ne sera plus aussi nécessaire d'accorder des suppléments de contingent et cette mesure pourra être limitée aux cas où elle sera indispensable à l'approvisionnement en farine d'une région déterminée.

\* \* \*

L'article 7 déclare applicables par analogie un ensemble de dispositions de la loi sur le blé (obligation de renseigner, dispositions pénales et de procédure pénale, sanctions administratives et dommages-intérêts, juridiction administrative).

L'article 8 limite à cinq ans la durée de validité de l'arrêté. Ainsi que nous l'avons exposé ci-dessus, les avis exprimés à ce sujet lors de la discussion du projet sont fort divergents, les propositions formulées allant d'une durée de deux ans à une validité illimitée. Il s'agit là d'une question d'appréciation. Il nous paraît sage de limiter à cinq années la durée de validité de l'arrêté. Cependant, il sera nécessaire d'examiner de nouveau la situation à l'échéance de ce délai. Il y a lieu de tenir compte également du fait que les modifications qui seront apportées au régime du blé, telles que l'abolition du monopole d'importation et la suppression des prescriptions de prix, ne resteront pas sans répercussion sur la meunerie en général.

### 6. La meunerie à façon

Les moulins à façon sont exposés, un peu partout, à la concurrence des moulins de commerce, qui s'efforcent de développer leurs relations avec le monde agricole, de manière à accroître leurs ventes de produits fourragers. Les moyens de transport dont ces moulins disposent leur confèrent bien souvent, dans le service de la clientèle, un avantage sur l'exploitant du petit moulin à façon. Les moulins de commerce sont aussi en mesure de livrer aux producteurs une farine de qualité régulière, tandis que les moulins à façon ne peuvent en fabriquer qu'avec le blé indigène qu'ils reçoivent des producteurs. De ce fait, les petits meuniers à façon se voient toujours plus limités dans leur activité. Aussi leur situation financière est-elle devenue précaire au cours de la dernière décennie, et un certain nombre d'entre eux ont même dû fermer leurs portes. Or, comme nous l'avons déjà relevé sous chiffre 4, la nécessité de maintenir une meunerie décentralisée existe tant pour les moulins à façon que pour les moulins de commerce.

C'est pourquoi l'article 27 du projet de loi autorise l'administration à obliger les moulins de commerce à limiter leurs moutures à façon dans une mesure équitable. Il s'agit de lui donner la possibilité d'intervenir, après examen de chaque cas particulier, lorsque des moulins de commerce drainent dans de vastes régions le blé gardé par les producteurs pour leurs besoins, et limitent ainsi, ou de toute autre manière, l'activité des moulins à façon, dans leur propre rayon. Bien entendu, il faudra tenir compte aussi des intérêts des producteurs, en veillant à ce qu'ils aient la possibilité de faire moudre leur blé sans grands frais et dans un moulin bien équipé.

Les autres dispositions du projet relatives aux moulins à façon ne sont pas nouvelles. Elles ont trait à leurs obligations (art. 26) et aux subventions allouées par la Confédération pour la construction ou la restauration de ces moulins dans les régions de montagne (art. 28). Ces subventions, dont le total a varié, ces dernières années, entre 5 et 10 000 francs par an, ont contribué de manière appréciable à encourager la culture du blé dans ces régions, en permettant de mettre à la disposition des agriculteurs, à des

conditions peu onéreuses, des installations de mouture adaptées à leurs besoins, aussi bien en ce qui concerne le taux de blutage que la qualité de la farine. De 1929 à 1957, 337 subventions ont été ainsi versées, pour un montant de 675 000 francs en chiffre rond. Ces subventions se répartissent comme il suit :

	Fr.
5 moulins du canton d'Argovie . . . . .	18 092,50
1 » » » d'Appenzell Rh.-Ext. . . . .	3 460.—
29 » » » de Berne . . . . .	107 761,65
11 » » » de Fribourg . . . . .	40 175,95
84 » » » des Grisons . . . . .	210 064,90
4 » » » de Soleure . . . . .	8 725.—
1 » » » de Saint-Gall . . . . .	350.—
95 » » » du Tessin . . . . .	106 043,70
1 » » » de Vaud . . . . .	2 125.—
104 » » » du Valais . . . . .	175 117,65
1 » » » de Zurich . . . . .	3 000.—
1 » » » de Neuchâtel . . . . .	375.—
337 moulins, dans 12 cantons, pour un total de . . . . .	<u>675 291,35</u>

### 7. Les moulins à décortiquer

Les dispositions des articles 29 à 33 du projet ne sont pas nouvelles. Elles sont contenues dans l'ordonnance de l'administration des blés du 15 juillet 1933 concernant le ravitaillement du pays en blé. Il nous a paru indiqué de fixer dans la loi elle-même, comme c'est le cas pour les moulins de commerce et les moulins à façon, les principales obligations des exploitants de moulins à décortiquer, leur responsabilité et les principes applicables à la fixation de l'indemnité de décortication.

## V. SAUVEGARDE DES INTÉRÊTS DES CONSOMMATEURS

(Art. 34 à 37)

La loi de 1932, tout comme le projet que nous vous soumettons, sauvegarde les intérêts des consommateurs, principalement en mettant à la charge de la Confédération le surprix payé pour le blé indigène, ainsi que les frais entraînés par la réserve de base, en tant qu'ils ne sont pas supportés par les meuniers, c'est-à-dire inclus dans le prix de la farine. Le prix du pain se fonde ainsi sur les prix du blé étranger. L'article 23bis de la constitution ne permet pas à la loi de prévoir de réduction plus accentuée du prix du pain, aux frais de la Confédération ou à l'aide d'une taxe, comme c'est le cas sous le régime transitoire actuel. Au surplus, la loi de 1932 se borne à charger l'administration de contrôler le mouvement des prix du blé, de la farine panifiable et du pain, et à obliger les meuniers et les bou-

langers à lui communiquer les changements de prix. Elle donne aussi au Conseil fédéral la compétence d'ordonner des enquêtes et d'importer de la farine pour le compte de la Confédération, en cas de renchérissement excessif de la farine et du pain. Enfin, elle prévoit l'octroi de subsides pour réduire le prix de la farine et du pain en faveur de la population des montagnes (1).

Au vu des expériences du temps de guerre et de l'après-guerre, il est nécessaire de compléter ces dispositions sur trois points:

a. Afin 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 (art. 7, 5<sup>e</sup> al., et 22, 3<sup>e</sup> al.). Ainsi, la moitié du blé mis en œuvre par les meuniers leur est livrée à des prix de revient relativement stables. Cette stabilisation du prix du blé assure également celle des prix de la farine et du pain. La nouvelle loi maintiendra, d'autre part, la réglementation de 1932 si favorable aux consommateurs, en vertu de laquelle toutes les dépenses occasionnées par l'encouragement de la production du blé indigène sont à la charge de la Confédération, notamment le surprix payé pour le grain livré à l'administration et la prime de mouture.

b. L'article 34 charge la Confédération de surveiller les prix de la farine panifiable et du pain, et lui donne la compétence d'obliger les intéressés à communiquer à l'administration tous les renseignements nécessaires concernant les prix et les mesures propres à les influencer. Au cas où les prix lui paraîtraient excessifs, l'administration ordonnera, conformément à l'article 35, une enquête en liaison avec les associations professionnelles. Puis, elle engagera des pourparlers avec elles et les représentants des consommateurs, en vue de ramener les prix à un niveau équitable. Si cette procédure ne permettait pas d'atteindre le but, le Conseil fédéral aurait le droit de fixer des prix maximums ou de déléguer cette compétence aux cantons. Grâce à ces dispositions, la Confédération pourra réduire le prix du pain à l'aide de prescriptions impératives, toutes les fois qu'elle l'estimera justifié par l'intérêt général. La teneur même de l'article 35, 2<sup>e</sup> alinéa, fait ressortir le caractère exceptionnel de l'intervention de l'Etat. Il ne s'agit pas de donner à la Confédération la compétence générale et inconditionnelle d'édicter des prix maximums pour la farine ou pour le pain. Elle pourrait le faire seulement dans les cas où les pourparlers engagés avec les intéressés ne permettraient pas de rétablir des prix normaux. D'ailleurs, en temps ordinaire, la concurrence au sein de la meunerie, du commerce des denrées alimentaires et de la boulangerie est suffisamment vive pour maintenir les prix du pain à un niveau conforme aux intérêts des consommateurs.

(1) Le montant de ces subsides s'élève à environ 130 000 francs par an.

La fixation de prix maximums pour la farine et le pain constitue une atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Une telle atteinte peut-elle se fonder sur l'article 23 *bis* de la constitution ? Nous n'hésitons pas à répondre affirmativement à cette question. En effet, nous estimons que la compétence que l'article 23 *bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, donne à la Confédération de surveiller, dans les limites de ses attributions, le commerce et les prix du blé, de la farine panifiable et du pain, implique le droit d'édicter des prescriptions de prix et, notamment, de fixer des prix maximums. Cette surveillance est l'un des moyens à l'aide desquels la Confédération sauvegarde les intérêts des consommateurs de farine et de pain, ainsi que la première phrase du 3<sup>e</sup> alinéa lui en fait le devoir. Par «surveillance», il faut entendre plus qu'une simple observation des prix ; ce terme implique aussi les moyens dont l'Etat a le pouvoir d'user, lorsque la surveillance qu'il exerce l'amène à contester la légitimité de certains actes des particuliers. Si le législateur constitutionnel entendait donner aux termes «surveillance des prix» le sens d'une simple «observation», il n'aurait pas eu besoin de conférer une compétence particulière à la Confédération, car une telle «observation des prix» n'aurait porté aucune atteinte à la liberté des boulangers. Une surveillance ou un contrôle des prix incluent, selon le langage courant, la notion d'intervention de l'Etat, voire de répression. La compétence de la Confédération d'intervenir est d'autant plus fondée que cette intervention ne se produirait que lorsqu'elle constaterait des prix excessifs. Il s'agit donc uniquement de donner à la Confédération certains moyens d'action, dont l'existence suffira d'ailleurs, le plus souvent, à garantir l'efficacité de son intervention auprès des associations intéressées, sans qu'il soit nécessaire de fixer des prix maximums. Du reste, une telle mesure sera plus simple que l'importation de farine panifiable par l'administration. Les boulangers seront au bénéfice d'une protection suffisante par le fait que la Confédération, lorsqu'elle constatera des prix excessifs, ne pourra pas prescrire d'emblée des prix maximums, mais devra tout d'abord engager des pourparlers avec les associations intéressées. D'autre part, il serait inconcevable que la loi contraigne l'autorité à ouvrir un tel débat, sans lui donner en même temps le moyen d'intervenir de manière coercitive au cas où ces pourparlers n'aboutiraient pas. Une telle procédure serait vide de sens. Si le législateur estime que l'intérêt général justifie l'intervention de l'Etat lorsque les prix sont excessifs, il ne saurait ignorer ensuite cet intérêt général et renoncer à indiquer quelles mesures doivent être prises, lorsque la discussion n'aboutit pas au but recherché.

c. L'article 36 donne à la Confédération la compétence d'encourager les efforts qui visent à améliorer la qualité du pain, et d'ordonner ou de soutenir des enquêtes et des essais tendant à ce but. Cette disposition répond aux vœux de la commission fédérale de l'alimentation, qui s'est penchée, depuis plusieurs années déjà sur la question, et a tiré certaines conclusions de ses recherches. L'article 36 doit fournir la base légale sur

laquelle le Conseil fédéral, s'il le juge opportun, pourra se fonder pour appliquer les mesures proposées par la commission. Il ne s'agira évidemment pas d'imposer un type de pain particulier aux consommateurs, ni d'en réduire artificiellement le prix, mais simplement d'encourager les efforts visant à mettre à la disposition des consommateurs un pain qui soit sain, tandis que le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 36 nous permettra d'ordonner ou de soutenir des enquêtes et des essais destinés à améliorer la qualité du pain. A cet effet, la collaboration du service fédéral de l'hygiène publique sera nécessaire.

Les autres mesures prévues dans le chapitre V du projet ne sont pas nouvelles; aussi renonçons-nous à les commenter.

Pour terminer, nous désirons aborder le problème de l'évolution future des prix du pain. Il ressort de ce qui précède qu'elle sera déterminée de façon décisive par les prix du blé sur le marché mondial. La nouvelle loi contribuera dans une certaine mesure à stabiliser les prix de la farine et du pain, ce qui atténuera l'effet des oscillations de brève durée que pourraient subir les prix du blé étranger. Cela a aussi une certaine importance lorsque la situation internationale s'aggrave passagèrement, ce qui entraîne fréquemment une hausse des prix des matières premières, ainsi qu'en fait foi l'expérience de ces dernières années. D'autre part, le marché du blé a été caractérisé, d'une façon presque ininterrompue, depuis quelques années, par une offre abondante, de sorte qu'une part importante des livraisons de blé ont été faites à titre d'aide aux pays insuffisamment développés. C'est pourquoi, si la situation reste normale, on peut s'attendre que les prix du blé demeureront, à longue échéance, stables ou accuseront une tendance à la baisse. Cette situation, qui existe depuis quelques années, nous a permis de réduire à plusieurs reprises les prix de la farine, et il est permis de supposer qu'au moment où la nouvelle loi entrera en vigueur, les prix de la farine et du pain ne subiront pas de modifications considérables.

## VI. SURVEILLANCE DU TRAFIC DU BLÉ

(Art. 38 et 39)

Les prescriptions en question sont empruntées à la loi de 1932, sous réserve de quelques modifications à l'article 38 concernant les obligations des négociants. Cet article se borne d'ailleurs à sanctionner légalement lesdites obligations, qui, sous le régime de 1932, découlent d'une déclaration de garantie que chaque négociant doit signer et remettre à l'administration des douanes. Celle-ci est chargée, aujourd'hui, de surveiller le trafic des céréales. Or, l'expérience a montré que la répartition du contrôle entre plusieurs administrations comportait des inconvénients, auxquels il convient de remédier en simplifiant l'organisation actuelle. Il est possible de centraliser auprès de l'administration des blés toutes les mesures de contrôle concernant le trafic, la mouture et l'emploi de céréales étrangères et indigènes.

Ainsi que nous l'exposons dans notre message du 26 janvier 1932 concernant la loi sur le blé (FF 1932, I, 133), la surveillance du trafic du blé a pour but d'empêcher :

- a. Que les avantages accordés au blé indigène (surprix et prime de mouture) ne soient réclamés pour du blé étranger ;
- b. Que d'autres abus ne se produisent lors de l'allocation du surprix ou de la prime de mouture ;
- c. Que la protection accordée aux moulins grâce au monopole d'importation de la farine panifiable et au droit de douane supplémentaire ne soit compromise ;
- d. Qu'on n'importe ni ne sème de la semence étrangère de mauvaise qualité.

Aux termes de l'article 39, 3<sup>e</sup> alinéa, du projet, l'importateur qui veut se soustraire à cette surveillance paie, en plus du droit d'entrée ordinaire, un supplément fixé par le Conseil fédéral (actuellement 25 fr. par quintal). Dans des cas exceptionnels, l'administration des blés peut toutefois renoncer à percevoir ce supplément, en tout ou en partie, aux conditions qu'elle arrêtera. Il s'agit principalement de lots de blé peu importants, qui sont destinés à des essais ou à des usages techniques, et importés par des entreprises offrant toutes garanties quant à l'utilisation correcte de ce blé. Les céréales panifiables importées pour l'affouragement du bétail sont dénaturées à la couleur lors de leur dédouanement. Ainsi dénaturés, le froment et le seigle n'ont plus besoin d'être soumis à un contrôle spécial. Ils ne pourraient, en effet, être livrés à la Confédération ou inscrits abusivement sur la carte de mouture comme blé indigène, puisque leur aspect trahit leur origine. Il appartiendra aux dispositions d'exécution de régler les points de détail concernant l'exercice du contrôle sur le trafic du blé.

## VII. ORGANISATION

(Art. 40 à 44)

### 1. Généralités

L'organisation de la prise en charge du blé indigène, du contrôle de l'approvisionnement direct et de l'allocation des primes de mouture a fait ses preuves dans son ensemble et ne devrait pas être sensiblement modifiée. C'est pourquoi les dispositions du chapitre VII du projet de loi n'innovent sur aucun point important. Nous nous sommes bornés à ne pas reprendre le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 42 de la loi actuelle, aux termes duquel l'année comptable de l'administration des blés commençait le 1<sup>er</sup> juillet. Ce système s'étant révélé peu judicieux, nous avons décidé, en 1947, de faire coïncider l'exercice comptable de l'administration des blés avec l'année civile, ce qui a permis d'établir une concordance parfaite entre les comptes et le budget de cette administration et ceux de la Confédération.

## 2. La couverture des dépenses

Il est malaisé de déterminer par avance le montant des dépenses qu'entraînera l'application de la future loi. Ces dépenses se composent des éléments suivants :

- Surprix payé pour le blé indigène (différence entre le prix versé au producteur indigène et le prix de vente de ce blé facturé au meunier);
- les frais entraînés par la prise en charge du blé indigène;
- les primes de mouture payées au producteur pour encourager l'approvisionnement direct;
- les frais occasionnés par le contrôle de l'approvisionnement direct et l'allocation des primes de mouture;
- l'encouragement de la production de blé de semence;
- les frais entraînés par l'entretien et le renouvellement des installations de magasinage de l'administration, des sacs et de la fraction de la réserve de base logée par elle;
- les subventions payées pour le transport de la farine dans les régions de montagne, ainsi que les subsides alloués pour la restauration des moulins de montagne;
- la contribution de l'administration des blés versée aux chemins de fer fédéraux en raison de l'application d'un tarif spécial pour le transport du blé étranger;
- les frais d'administration et divers.

Les dépenses les plus importantes sont occasionnées par le surprix payé pour le blé indigène. Conformément à l'article 23*bis* de la constitution, la loi révisée maintiendra le principe selon lequel les frais entraînés par l'encouragement de la culture des céréales indigènes sont supportés par la Confédération. De ce fait, celle-ci contribue pour la plus large part à la réduction du prix du pain, en prenant à sa charge la différence entre le prix du blé indigène et du blé étranger. Les consommateurs peuvent ainsi se procurer le pain à un prix correspondant à celui du blé sur le marché mondial. La réglementation dont il a été question tout à l'heure — le prix de vente du blé indigène livré aux meuniers est calculé, d'après le prix moyen du blé étranger durant les douze derniers mois — ne modifie aucunement cette situation, puisque ladite réglementation a seulement pour effet de stabiliser le prix de vente du blé dans une certaine mesure, et non point de l'augmenter.

Les dépenses occasionnées à la Confédération par le surprix versé pour le blé indigène dépendent de l'évolution des prix du blé indigène et étranger, ainsi que de la quantité de blé indigène livré à la Confédération. Lorsque les prix du blé étranger baissent, les dépenses augmentent, et réciproque-

ment. Le relèvement du prix d'achat du blé indigène accroît également les charges de la Confédération. Il en est de même lorsque les quantités de blé livrées augmentent. Il n'y a pas de relation directe entre l'évolution des prix du blé étranger et celle du prix du blé indigène, et leurs oscillations ne sont aucunement parallèles. C'est ainsi que les prix des céréales indigènes marquent une tendance à la hausse depuis l'entrée en vigueur de la législation sur le blé de 1932, par suite de l'accroissement des frais de production, tandis que les prix du blé étranger, après avoir subi une forte hausse durant les années de guerre et d'après-guerre, ont baissé depuis lors et oscillent dans une faible mesure depuis quelques années. La baisse s'est poursuivie durant l'année 1957, alors que les prix d'achat du blé indigène durent être relevés par les chambres fédérales. Aujourd'hui, la différence entre le prix du blé indigène et celui du blé étranger de qualité équivalente s'élève à environ 30 francs par quintal, franco moulin.

Les quantités de blé livrées à la Confédération ces dernières années se sont accrues, principalement par suite de l'emploi de variétés de meilleure qualité et de l'amélioration des méthodes de culture. On peut évaluer à 20 à 22 000 wagons de 10 tonnes les quantités de blé qui seront livrées ces prochaines années. Compte tenu d'un surpris de 30 francs par quintal, il en résultera, pour la Confédération, une dépense de 60 à 66 millions de francs, soit de 63 millions en moyenne.

Quant aux primes de mouture, elles se sont élevées jusqu'ici à 10 millions de francs en chiffre rond. Le Conseil fédéral a proposé aux chambres, le 24 janvier 1958, d'en relever le taux. Il en résultera pour la Confédération une augmentation de dépenses de 5 millions de francs, de sorte que les charges futures entraînés par l'allocation de la prime de mouture atteindront environ 15 millions. Pour de plus amples détails, on voudra bien consulter notre message du 24 janvier 1958.

Les frais entraînés par la prise en charge du blé indigène et le versement des primes de mouture peuvent être évalués à 1,2 million de francs, tandis que l'encouragement de la production de blé de semence coûtera 800 000 francs à la Confédération. L'entretien des installations de magasinage appartenant à l'administration des blés et les frais occasionnés par le stockage de la fraction de la réserve fédérale logée par elle, y compris les sacs, sont estimés à 5 millions de francs. L'allocation versée aux chemins de fer fédéraux en raison du tarif spécial qu'ils appliquent au transport du froment étranger sera maintenue à 1,5 million de francs. Les subventions pour le transport de la farine dans les régions de montagne et pour la restauration des moulins de ces régions sont évaluées à 200 000 francs, tandis que les frais d'administration et dépenses diverses s'élèveront à 2 millions. Les charges que la Confédération aura à supporter en vertu de la future loi sur le blé, ces prochaines années, peuvent donc être récapitulées comme il suit, compte tenu des prix actuels du blé:

	En millions de francs
Surprix pour le blé indigène . . . . .	63
Prime de mouture . . . . .	15
Frais entraînés par la prise en charge du blé indigène et l'allocation de la prime de mouture . . . . .	1,2
Encouragement de la production du blé de semence . . . . .	0,8
Frais de magasinage (entrepôts de l'administration des blés, sacs, etc.) . . . . .	5
Allocation aux chemins de fer fédéraux . . . . .	1,5
Subventions pour le transport de la farine en montagne et aux moulins de ces régions . . . . .	0,2
Frais d'administration et divers . . . . .	2
Total	<u>88,7</u>

Les recettes figurant au compte de l'administration des blés et provenant de la perception de taxes, d'amendes, etc. sont peu importantes.

Règle générale, l'administration ne peut faire aucun bénéfice lors de l'achat et de la vente de blé étranger, car elle est tenue de revendre ce blé aux meuniers au prix ayant cours sur le marché mondial au moment où elle renouvelle ses stocks.

Si le Conseil fédéral ordonne la constitution d'une réserve supplémentaire, comme cela sera nécessaire pour maintenir les stocks à leur niveau actuel, le compte de l'administration devra être complété aussi bien aux dépenses qu'aux recettes. En effet, les frais entraînés par la réserve supplémentaire seront compensés, ainsi que nous l'avons exposé dans le chapitre s'y rapportant, par une taxe prélevée sur le blé.

En regard des dépenses indiquées ci-dessus, de 88,7 millions de francs, il y a lieu de mentionner deux sources de recettes, bien qu'elles n'apparaissent pas dans le compte de l'administration des blés, mais seulement dans le compte général de la Confédération. Il s'agit des recettes tirées du droit d'entrée prélevé sur le blé, ainsi que du droit de statistique qui grève toutes les marchandises franchissant la frontière douanière. Le droit d'entrée sur le blé a été relevé en 1938 de 60 centimes à 3 francs, en raison des charges que l'approvisionnement du pays en blé impose à la Confédération. Les recettes tirées de ce droit d'entrée sont d'environ 9 millions de francs par année. Il y a lieu d'admettre qu'elles se maintiendront à ce niveau à l'avenir encore. La perception de ce droit est d'autant plus justifiée que les charges de la Confédération seront bien supérieures au chiffre (environ 30 millions de francs) qu'elles atteignaient en 1938, au moment où le droit de douane fut relevé. On peut le justifier aujourd'hui avec autant de raison qu'alors en l'assimilant à une modeste prime que le peuple suisse

paie en vue d'assurer son approvisionnement en pain en périodes difficiles. Les prix du blé étranger ayant d'autre part doublé, depuis 1938, cette taxe douanière a diminué de moitié par rapport à la valeur du produit.

Conformément à l'article 23*bis* de la constitution, les recettes tirées du droit de statistique doivent contribuer à couvrir les dépenses occasionnées par l'approvisionnement du pays en blé. Elles ont atteint, ces dernières années, environ 12 millions de francs, et l'on peut admettre que ce chiffre restera inchangé.

Ainsi, en regard des dépenses s'élevant à 88,7 millions de francs, les recettes se monteront à 21 millions de francs en chiffre rond, de sorte que le déficit atteindra environ 67,7 millions, soit 76 pour cent du total.

Le futur régime du blé imposera donc des charges financières considérables à la Confédération, ce qui la contraindra à faire preuve d'une stricte économie dans l'exécution des mesures visant à assurer l'approvisionnement du pays en blé. Nous répétons que ces chiffres sont de simples évaluations et que les résultats des comptes — l'expérience l'a montré — peuvent varier considérablement d'une année à l'autre. On voudra bien se reporter à ce sujet au tableau n° 4 figurant en annexe. Ces fortes oscillations sont imputables principalement aux variations des prix du blé indigène et étranger, ainsi que des quantités de blé indigène livrées à la Confédération.

## VIII. OBLIGATION DE RENSEIGNER

(Art. 45)

Comme il s'agit de permettre à l'administration d'exercer un contrôle efficace, l'obligation de renseigner ne concerne pas uniquement les meuniers, ainsi que le prévoyait la loi de 1932, mais s'étend également aux producteurs, de même qu'à toutes les entreprises ou personnes qui mettent en œuvre, sous une forme quelconque, du blé, des produits de la mouture ou des produits à base de farine, en emmagasinent, en transportent, en emploient ou en font le commerce. Les meuniers de commerce ont l'obligation de tenir aussi une comptabilité des produits qu'ils incorporent à la farine. C'est pourquoi les entreprises qui fabriquent ces produits (farine de fèves, farines maltées, etc.) doivent également être soumises à la surveillance de l'administration, afin que celle-ci puisse contrôler l'application de la loi. A elle seule, l'obligation de fournir des renseignements conformes à la vérité ne suffit pas; il faut que les agents de l'administration puissent examiner les pièces justificatives, consulter la comptabilité et la correspondance, comme c'était déjà le cas sous l'empire de la loi de 1932. Mais ce droit des agents est limité expressément aux faits qui pourraient être importants pour l'approvisionnement du pays en blé.

L'expérience a montré qu'il n'était pas possible à l'administration de surveiller l'application de la loi si les intéressés n'étaient pas soumis à l'obli-

gation de fournir des renseignements. L'administration ne peut réprimer les abus que si elle est en mesure d'agir avec rapidité.

D'autres lois fédérales prévoient la possibilité de déposer une plainte pénale auprès du juge ordinaire en cas de refus de fournir des renseignements. Cette procédure ne saurait toutefois être appliquée en l'espèce, car, à la différence des lois précitées, l'administration des blés doit procéder dans tous les cas non seulement à l'enquête pénale, mais aussi prononcer le jugement en première instance. Le juge pénal ordinaire n'est appelé à statuer que lorsque l'inculpé fait opposition au prononcé administratif et demande à être jugé par un tribunal ou lorsque l'administration transmet le dossier au juge, en lui proposant d'infliger une peine d'emprisonnement.

## IX. DISPOSITIONS PÉNALES ET DE PROCÉDURE PÉNALE

(Art. 46 à 53)

Les dispositions pénales et de procédure pénale de la présente loi diffèrent de celles de l'ancienne loi, notamment sur deux points: la position de l'inculpé dans la procédure pénale et les pénalités. Aujourd'hui, on désire généralement améliorer et renforcer la position de l'accusé, également dans le domaine de la procédure pénale administrative. Le projet tient compte de ce vœu en prescrivant que l'inculpé et les tiers solidairement responsables ont, à toutes les phases de la procédure, qualité de parties. Ils ont donc le droit d'être informés, de consulter le dossier et de choisir leur défenseur, s'ils désirent ne pas se charger eux-mêmes de leur défense devant l'administration ou le tribunal.

Un des principes de notre droit pénal est que nul ne peut être puni pour un acte que la loi ne réprime pas expressément. Le code pénal a fixé ce principe à son article 1<sup>er</sup>. Cette règle est également valable pour la législation accessoire. En effet, l'article 333 du code pénal déclare que ses dispositions générales sont aussi applicables aux infractions prévues par d'autres lois fédérales, à moins que celles-ci ne contiennent des dispositions sur la matière. Le principe susmentionné postule que la loi définisse clairement les actes considérés comme punissables et les pénalités qui pourront être infligées. Le projet obéit à cette règle; il se distingue en cela, d'une manière fondamentale, de l'arrêté fédéral du 19 juin 1953 concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables, qui ne spécifiait pas les infractions et les peines dont elles pouvaient être frappées. Cette solution était peut-être justifiée tant qu'il s'agissait du droit exceptionnel de l'économie de guerre ou du régime transitoire du blé. L'article 46 du projet énumère les infractions particulièrement graves, considérées comme délits. Celles qui concernent le magasinage du blé appartenant à la Confédération, l'acquisition du blé indigène et le paiement de primes de mouture étaient déjà réprimées par la loi de 1932. En revanche, le projet énumère quelques

infractions nouvelles: L'établissement d'une comptabilité fausse ou de rapports inexacts par des meuniers de commerce, en vue de se soustraire au paiement de taxes ou d'obtenir des avantages illicites au détriment de la Confédération. Est considéré également comme délit qualifié le fait, pour un meunier à façon, de s'approprier sans droit du blé qui lui a été remis pour être moulu et pour lequel la prime de mouture est revendiquée, ou de s'approprier les produits tirés de la mouture de ce blé, ou de faire de fausses inscriptions dans le registre et les cartes de mouture en vue de se procurer un avantage illicite, ou de permettre à un client de toucher sans droit une prime de mouture ou de se soustraire à ses obligations quant à l'approvisionnement direct. Est punissable au même titre l'exploitant d'un moulin à décortiquer qui s'approprie sans droit l'épeautre que la Confédération lui a remis pour le décortiquer, l'aliène, le détruit ou le laisse se gâter par sa faute. La plupart de ces infractions révèlent, chez leur auteur, l'intention de s'enrichir ou, tout au moins, de se procurer ainsi un avantage illicite. Il s'agit en partie de délits de nature pécuniaire qui, le cas échéant, pourraient être passibles des sanctions prévues par le droit commun, mais qu'il est préférable de réprimer dans la loi spéciale, attendu que les pénalités à infliger sont fortement influencées par le caractère technique de celle-ci. L'article 47 énumère les contraventions qui, dans la loi de 1932, n'étaient mentionnées que sous forme d'une clause générale. Par exemple, sera considéré comme simple contravention le fait, pour un producteur, de ne pas garder les quantités de blé prescrites pour son approvisionnement direct ou, pour un meunier ou un négociant, le fait de n'avoir pas tenu correctement leur comptabilité ni établi les rapports prescrits.

Les pénalités prévues pour les délits ne diffèrent de celles de l'ancienne loi que sur un point: l'amende maximum a été portée de 20 000 à 30 000 francs, compte tenu de la diminution de la valeur de l'argent. L'amende peut être cumulée avec l'emprisonnement jusqu'à trois ans (art. 36, chiffre 1, du code pénal). Les délits commis par négligence sont punis moins sévèrement: l'auteur est passible d'une amende de 10 000 francs au plus ou de l'emprisonnement jusqu'à six mois. De telles infractions peuvent causer un grave préjudice à la Confédération (par ex. le meunier qui, par négligence, laisse se gâter du blé appartenant à celle-ci); il est donc parfaitement justifié de prévoir, dans ces cas également, la possibilité de cumuler l'amende avec l'emprisonnement. Quant aux contraventions, elles ne peuvent être passibles que d'amendes, dont le maximum a été réduit par rapport à la loi de 1932 et fixé à 2000 francs. Les infractions sans gravité peuvent être frappées d'une réprimande, qui est, toutefois, considérée comme une peine et expose l'inculpé à être condamné au paiement des frais. A la différence de l'ancienne loi, le projet ne prévoit plus d'amendes minimums et laisse ainsi à l'administration, comme au juge, une plus grande liberté d'appréciation lors de la fixation de la peine. Le système des amendes minimums s'était révélé peu judicieux dans la pratique. C'est ainsi que l'ob-

tention illicite d'une prime de mouture de 5 francs, qui était considérée comme un délit qualifié, devait être frappée d'une amende de 100 francs au moins.

Des dispositions particulières concernant la complicité, l'instigation, la tentative, la récidive et la prescription, telles qu'en contenait l'ancienne loi, ne sont nécessaires que dans la mesure où une réglementation dérogeant aux dispositions générales du code pénal doit être édictée, en raison des besoins de la législation spéciale. C'est ainsi qu'il a fallu introduire à l'article 46, 2<sup>e</sup> alinéa, une disposition concernant la répression des infractions commises par négligence, parce qu'aux termes de l'article 18 du code pénal, les délits ne sont punissables que s'ils ont été commis intentionnellement. De même, il a été nécessaire de régler la complicité à l'article 47, 3<sup>e</sup> alinéa, car, en matière de contraventions, celle-ci n'est punissable que lorsque la loi le prévoit expressément (art. 104 du code pénal). De tels cas se produisent fréquemment dans l'application de la législation sur le blé. En ce qui concerne la prescription, il a fallu déroger aux règles du code pénal, dont l'article 109 prévoit que l'action pénale se prescrit par un an et la peine par deux ans. Ces délais sont trop brefs pour la répression des infractions à la loi sur le blé. Par exemple, une fausse inscription sur une carte de mouture ou l'inobservation des dispositions réglant l'approvisionnement direct ne peuvent être découvertes, en général, qu'après l'échéance de l'année céréalière, lorsque la prime de mouture a été réglée. C'est pourquoi il est nécessaire que la contravention ne se prescrive que par deux ans et la peine par trois ans. Pour les délits, on peut s'en tenir aux dispositions du code pénal, savoir une prescription de cinq ans pour l'action pénale et de cinq ou dix ans pour la peine (art. 70 à 73). D'autre part, les dispositions du code pénal concernant la prescription absolue sont également applicables, ce que la loi de 1932 ignorait.

Comme cette loi le prescrivait, les infractions seront poursuivies et jugées par l'administration, qui a le droit d'entendre des témoins, de procéder à des confiscations et à des perquisitions, notamment lorsqu'il s'agit d'éviter le danger de collusion, de faire décerner, au besoin, un mandat d'arrêt par les personnes compétentes selon le droit cantonal. La législation actuelle permettait déjà de procéder à des confiscations et à des perquisitions; le droit d'entendre des témoins et de faire décerner un mandat d'arrêt a déjà été accordé à l'administration par l'arrêté fédéral du 19 juin 1953 concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables. Ces deux dernières mesures sont indispensables pour permettre d'établir exactement les faits, ce qui contribue à sauvegarder les droits de l'inculpé autant que ceux de l'administration. Celle-ci doit pouvoir recourir à l'audition des témoins comme moyen de preuve subsidiaire, toutes les fois où elle ne parvient pas à découvrir la vérité par l'enquête ordinaire. L'administration n'use de son droit de faire décerner un mandat d'arrêt que dans les

cas urgents. On ne peut procéder à l'audition des témoins, à la confiscation, à la perquisition et à l'arrestation que conformément aux dispositions figurant dans la loi du 15 juin 1934 sur la procédure pénale et en tenant compte des garanties accordées à l'inculpé. Le projet renvoie expressément à ces dispositions. Par exemple, les motifs prévus par la loi pour le refus de témoigner sont valables, et un inculpé ne peut pas être maintenu plus de 14 jours en détention préventive sans l'assentiment de la chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Quant au mandat d'arrêt, le fait qu'il ne peut être décerné que par l'autorité cantonale constituée pour l'inculpé une garantie que cette mesure ne prêterait pas à des abus.

La procédure correspond, quant à la forme, à celle de la loi de 1932; elle est conforme aux dispositions de la 5<sup>e</sup> partie de la loi du 15 juin 1934 sur la procédure pénale. Règle générale, elle se clôt par le prononcé pénal de l'administration, qui mentionne les faits, les dispositions appliquées, la peine et les mesures spéciales. Cette procédure est prescrite aussi par d'autres lois fédérales, notamment les lois fiscales; elle a déjà fait ses preuves avec la loi de 1932. L'inculpé peut faire opposition au prononcé administratif et demander à être jugé par le tribunal compétent. Toutefois, si l'infraction est passible de l'emprisonnement, l'administration ne statue pas elle-même, mais transmet le dossier au tribunal du canton.

Un article spécial traite des infractions commises par des personnes morales et de leur responsabilité solidaire pour le paiement de l'amende et des frais. Etant donné que les personnes morales et les sociétés ne peuvent se rendre coupables de délits, la loi de 1932 prévoyait l'application des dispositions pénales aux directeurs, fondés de pouvoirs, liquidateurs et membres du conseil d'administration ou d'un organe de contrôle. La nouvelle loi se rallie ici à la conception généralement admise en droit pénal, selon laquelle il convient de poursuivre en premier lieu l'auteur, et non quelque personne qui occupe, certes, une fonction dirigeante dans l'entreprise, mais qui est étrangère à l'infraction. La responsabilité pénale doit donc être examinée au préalable dans chaque cas et, selon les nouvelles dispositions, les personnes qui ont agi ou auraient dû agir au nom des personnes morales devront être punies. La personne morale, la société, ou le propriétaire d'une entreprise individuelle ne répondront solidairement du paiement de l'amende et des frais que s'ils ne parviennent pas à prouver qu'ils ont usé de toute la diligence nécessaire pour que les personnes qui ont commis une infraction observent les prescriptions. Le prononcé pénal doit statuer aussi sur la responsabilité solidaire et être notifié aux tiers solidairement responsables. Ceux-ci, qui ont qualité de parties à toutes les phases de la procédure, peuvent former opposition et demander à être jugés par un tribunal.

Les amendes sont perçues dans tous les cas par l'administration et versées à la caisse fédérale.

En dérogation à l'ordonnance du 14 novembre 1941 (RS 3, 362) sur le casier judiciaire, seules les condamnations à une peine d'emprisonnement sont inscrites au casier judiciaire. Dans les autres cas, l'inscription peut être ordonnée si la gravité de l'infraction justifie cette mesure. Il serait excessif, en effet, d'y recourir chaque fois que l'administration inflige une amende.

## X. SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET DOMMAGES-INTÉRÊTS

(Art. 54 à 57)

Ce chapitre règle la dévolution d'avantages pécuniaires illicites, la restitution d'allocations et de subsides, l'action en dommages-intérêts et la prescriptions de ces prétentions.

### 1. La dévolution d'avantages pécuniaires illicites

(Art. 54)

Ce problème n'était pas connu de la loi sur le blé de 1932; il a toutefois été l'objet, depuis lors, d'une réglementation dans divers textes législatifs édictés ces dernières années (art. 43, 2<sup>e</sup> al., de l'arrêté sur le statut du lait [RO 1953, 1132]; art. 40 de l'arrêté fédéral concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables [RO 1953, 1272]; art. 28 de la loi sur la préparation de la défense nationale économique [RO 1956, 89]). Une disposition sur la dévolution d'avantages pécuniaires illicites est indispensable, si l'on veut que le délit ne paie pas. Le code pénal ne contient pas de prescriptions à ce propos. Son article 59, 1<sup>er</sup> alinéa, ne traite que de la dévolution à l'Etat des dons et autres avantages qui ont servi ou qui devraient servir à décider ou à récompenser l'auteur d'une infraction. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 74, IV, 143), le juge peut, lors de la fixation de l'amende, tenir également compte de l'avantage pécuniaire que s'est procuré l'accusé, lorsqu'il examine le degré de culpabilité de l'auteur et sa situation personnelle. Toutefois, ce n'est pas le but de l'amende, qui est une peine, de pallier l'enrichissement et de rendre l'acte non rentable, après coup. 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. En outre, il est fréquent, notamment à la suite d'actes illicites commis par des tiers, que des personnes entrent en possession d'un avantage pécuniaire illicite, alors qu'elle n'ont commis aucun acte punissable.

La relation entre le montant à rembourser à la Confédération et les prétentions de droit privé de lésés éventuels est importante. Quand les lésés font valoir en temps voulu leur droit à des dommages-intérêts, il va

de soi que ces droits doivent être satisfaits en premier lieu. Il faut donc en tenir compte lors de la fixation du montant à rembourser à la Confédération. Si un lésé s'annonce ultérieurement, alors qu'il a été statué définitivement sur le droit de la Confédération au remboursement, celui qui est redevable des dommages-intérêts doit pouvoir le renvoyer à la Confédération, à laquelle l'avantage est en train d'être dévolu ou l'a déjà été. En pareil cas, le lésé doit donc pouvoir faire valoir ses prétentions contre la Confédération, et le litige sera tranché en vertu des dispositions du droit public (3<sup>e</sup> al.).

## 2. Restitution d'allocations

(Art. 55)

Etant donné qu'il n'existe pas de prescriptions légales générales sur la restitution d'allocations ou de subsides versés par la Confédération, il y a lieu d'édictier une disposition à ce propos, qui manquait dans la loi de 1932.

L'article 55, 1<sup>er</sup> alinéa, indique les deux motifs qui autorisent la Confédération à exiger le remboursement d'allocations. Il faut soit que l'allocation ait été versée à tort, soit que le bénéficiaire, après sommation, ne remplisse pas les conditions qui lui ont été imposées. Le 2<sup>e</sup> alinéa fixe les règles applicables à la détermination du montant à rembourser. En principe, le bénéficiaire n'est pas tenu de restituer lorsqu'il n'est plus enrichi; toutefois, s'il a commis une faute, il doit rembourser le montant total des allocations.

Nous pouvons citer comme exemples d'allocations qui tombent sous le coup de cette disposition les subventions aux moulins à façon de montagne (art. 28).

## 3. Dommages-intérêts

(Art. 56)

Qu'il se soit procuré un avantage pécuniaire ou non, l'auteur est tenu à réparation, lorsque la Confédération a subi un préjudice matériel du fait de l'infraction, sans égard aux sanctions pénales. Par exemple, le meunier dans l'exploitation duquel du blé appartenant à la Confédération s'est détérioré ensuite d'un magasinage défectueux est tenu de réparer intégralement le dommage. Les droits de la Confédération, fondés sur l'article 56, constituent des prétentions de droit public et les différends qui s'y rapportent doivent être soumis directement au Tribunal fédéral, par la voie de l'action de droit administratif.

L'obligation de réparer était déjà connue de la loi sur le blé de 1932, et était réglée à l'article 35.

#### 4. Prescription

(Art. 57)

Des délais de prescription identiques ont été fixés pour les prétentions que peuvent faire valoir la Confédération et les personnes lésées, conformément aux articles 54 à 56. La prescription est acquise après un délai de cinq ans à compter du jour où les organes fédéraux compétents ont eu connaissance des faits dont ils sont nés. La prescription absolue est de dix ans. Si la revendication que peut faire valoir la Confédération dérive d'une infraction soumise par le droit fédéral à une prescription plus longue, celle-ci est déterminante. Tout acte de recouvrement interrompt la prescription; elle est suspendue aussi longtemps que la personne en cause ne peut être poursuivie en Suisse.

Il est loisible aux lésés de demander à l'administration de leur attribuer la part qui leur revient sur l'avantage pécuniaire remboursé; le délai est d'un an à compter du jour où ils ont eu connaissance du recouvrement. Leurs prétentions se prescrivent dans tous les cas par cinq ans à compter du recouvrement.

### XI. JURIDICTION ADMINISTRATIVE

(Art. 58 à 63)

1. Le tribunal spécial de l'administration est la commission fédérale des blés (art. 59) qui se compose de cinq membres et de deux suppléants choisis par le Conseil fédéral en dehors de l'administration fédérale. Cette commission, qui existe depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1929, sera appelée à connaître, à l'avenir, des recours contre les décisions prises par l'administration en vertu de la loi et de ses dispositions d'exécution, en tant qu'ils concernent des questions d'ordre technique. Elle aura à statuer sur les différends entre l'administration des blés et les meuniers de commerce, concernant l'entrepasage, le renouvellement et la prise en charge du blé, la limitation des moutures à façon par les moulins de commerce, ainsi que la fixation du montant de la garantie que les meuniers de commerce et les négociants en blé doivent déposer. Elle devra, en outre, se prononcer sur les recours concernant l'adjudication et la décortication de l'épeautre, sur les différends entre l'administration des blés et les producteurs au sujet de la prise en charge du blé indigène, de l'exécution de l'approvisionnement direct, de l'allocation et de la restitution de primes de mouture. Enfin, la commission des blés pourra statuer sur les recours interjetés contre les décisions de l'administration, concernant la sélection et l'acquisition de blé de semence indigène, l'octroi et la restitution de subsides destinés à égaliser les prix de la farine et du pain en faveur des populations de montagne. Le recours à la commission est également possible dans les cas où l'administration refuse d'accorder une autorisation pour l'octroi de laquelle elle est compé-

tente, ou ne l'accorde pas dans la mesure sollicitée. En revanche, la commission des blés n'est pas compétente pour statuer sur les cas concernant des subventions accordées à des moulins par le Conseil fédéral; la restitution de telles subventions doit être demandée au Tribunal fédéral par l'action de droit administratif (art. 63).

La compétence de la commission des blés est réglée de façon exhaustive par l'article 59 du projet. Ainsi que nous l'avons déjà déclaré, il s'agit surtout de problèmes d'ordre technique qui requièrent certaines connaissances spéciales. La commission des blés assure aux recourants une protection juridique efficace, qui se fonde sur le jugement de spécialistes. Elle statue définitivement. A ce propos, on s'est demandé s'il ne fallait pas prévoir la possibilité de porter les décisions de la commission des blés devant le Tribunal fédéral par voie de recours de droit administratif, dès que la valeur litigieuse excéderait un certain montant. Le Tribunal fédéral, auquel le chapitre XI du projet de loi a été soumis pour avis, s'est prononcé contre cette solution, parce qu'il estimait qu'elle était contraire aux principes appliqués jusqu'ici en matière de juridiction administrative fédérale. En effet, l'article 101, lettre *b*, de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 déclare irrecevable le recours de droit administratif contre les décisions qui peuvent être déférées à des autorités fédérales spécialement instituées pour l'exercice de la juridiction administrative, telles que la commission des blés. Cette loi ne prévoit nulle part que les jugements de ces autorités puissent être déférés au Tribunal fédéral par voie de recours de droit administratif. Ou bien c'est le Tribunal fédéral qui doit être compétent, ou bien une autorité spécialement instituée; le premier cas constitue la règle générale, le second l'exception. D'autre part, le Tribunal fédéral est d'avis que la possibilité d'ouvrir une voie de recours auprès du Tribunal fédéral, contre les décisions des tribunaux administratifs spéciaux, ne devrait être examinée que lors de la revision, actuellement en cours, des articles 97 à 109 de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, et non point préalablement, dans des lois particulières.

2. La commission arbitrale, mentionnée à l'article 60 et créée par la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique, connaît de toutes les contestations auxquelles donnent lieu les contrats de stockage, concernant les réserves supplémentaires prévues par l'article 5 et conclus entre le délégué à la défense nationale économique, d'une part, et l'administration des blés, les meuniers de commerce ou les négociants en céréales, d'autre part. Les décisions de la commission peuvent être déférées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif.

3. Une autre autorité de recours est prévue par l'article 58: le département des finances et des douanes, qui sera appelé à se prononcer sur les recours interjetés contre les décisions de l'administration. Les prononcés du département pourront être déférés au Conseil fédéral, en vertu de l'ar-

ticle 124, lettre *a*, de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943. Seules font exception les décisions de l'administration concernant la perception de taxes. Il s'agira surtout des cas prévus par l'article 4, 4<sup>e</sup> alinéa, concernant la taxe de remplacement que les meuniers de commerce doivent payer, lorsqu'ils ne logent pas la réserve de base qui leur est prescrite. Ces décisions-là peuvent également être déferées au département des finances et des douanes. Toutefois, le Conseil fédéral n'est pas compétent pour statuer en seconde instance, mais bien le Tribunal fédéral, par la voie du recours de droit administratif. L'arrêté fédéral du 19 juin 1953 concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables prévoyait, à son article 42, 2<sup>e</sup> alinéa, une réglementation différente, aux termes de laquelle la commission des blés était appelée à statuer, en pareil cas, en instance unique. Cette solution n'a toutefois pas donné satisfaction. En effet, la commission des blés est appelée à se prononcer avant tout sur des questions d'ordre technique et c'est pourquoi elle est composée, à l'exception de son président, de spécialistes au courant desdites questions. Les contestations relatives à des taxes perçues en vertu de la législation sur le blé soulèvent le plus souvent des questions juridiques qu'il est préférable de soumettre au Tribunal fédéral.

4. Les attributions que les articles 61 et 63 du projet confèrent au Tribunal fédéral sont de deux ordres différents.

Tout d'abord, il sera appelé à se prononcer sur les décisions du département des finances et des douanes, concernant la perception des taxes prévues par la loi et ses dispositions d'exécution (art. 58), ainsi que sur les décisions de la commission arbitrale concernant des peines conventionnelles (art. 6) ou des contestations relatives aux contrats de stockage (art. 60). Tous ces différends pourront être portés devant le Tribunal fédéral par voie de recours de droit administratif, conformément à l'article 97 de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943.

D'autre part, le Tribunal fédéral statuera en instance unique, conformément à l'article 110 de la loi précitée (action de droit administratif), sur les différends de nature pécuniaire, concernant l'application de la loi et de ses dispositions d'exécution, en tant qu'ils ne sont pas expressément réservés à la compétence de la commission des blés (art. 59), de la commission arbitrale (art. 60) ou du Tribunal fédéral comme instance de recours (art. 61). Le Tribunal fédéral se prononcera sur les actions de droit administratif introduites directement, concernant notamment:

- la dévolution d'avantages pécuniaires illicites et les différends relatifs à la part qui revient aux personnes lésées sur l'avantage pécuniaire remboursé (art. 54);
- la restitution d'allocations et de subsides touchés sans droit (art. 55), par exemple des subventions allouées à des moulins dans des régions de montagne (art. 28);

- les actions en dommages-intérêts de la Confédération relatives aux infractions à la loi sur le blé, à ses dispositions d'exécution ou à des décisions particulières fondées sur elles (art. 56).

## XII. DISPOSITIONS FINALES

(Art. 64)

Parmi les dispositions finales, nous nous bornerons à relever celles du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 64 aux termes duquel le Conseil fédéral peut, pour assurer l'exécution des conventions internationales concernant l'approvisionnement du pays en blé, transférer aux négociants en céréales les droits et les obligations qui en découlent. Cette disposition vise principalement les accords internationaux sur le blé auxquels notre pays pourrait être appelé à souscrire, ainsi qu'il l'a déjà fait à plusieurs reprises <sup>(1)</sup>. Ces accords peuvent contenir, comme c'était le cas de ceux qui ont été conclus ces dernières années, des dispositions restreignant la liberté du commerce. Jusqu'ici, il a été possible d'assurer le bon fonctionnement de l'accord, parce que la Confédération détenait le monopole d'importation du blé, ce qui ne sera plus le cas à l'avenir. Ainsi que nous l'avons relevé dans notre message du 29 juin 1956 concernant la ratification de l'accord du 25 avril 1956 (chiffre III) <sup>(2)</sup>, celui-ci peut faire naître pour la Confédération des droits ou des obligations d'achat qui devront être transférés aux importateurs suisses, à moins que l'administration des blés ne les reprenne elle-même.

\* \* \*

Nous référant à l'exposé ci-dessus, nous vous proposons d'adopter les projets ci-joints d'une loi fédérale sur l'approvisionnement du pays en blé et d'un arrêté fédéral concernant la répartition des moulins de commerce.

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

Berne, le 16 juin 1958.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération, Holenstein*

*Le chancelier de la Confédération, Ch. Oser*

12035

<sup>(1)</sup> Le dernier en date est l'accord international sur le blé, conclu à Londres le 25 avril 1956, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1956 et valable jusqu'au 31 juillet 1959 (RO, 1957, 533).

<sup>(2)</sup> FF 1956, I, 1381.

Tableau n° 1

## Production indigène de blé (1)

Année	Surface en h.	Livraisons à la Confédération en wagons de 10 t.	Montants payés pour le blé livré en millions de francs	Blé gardé pour l'appro- visionnement direct (2) en wagons de 10 t.	Primes de mouture payées en millions de francs	Nombre de producteurs gardant du blé pour leurs besoins	Proportion de blé livré à la Confédération par rapport à la quantité totale mise en œuvre par les moulins (sans le blé gardé pour l'approvisionnement direct)
							%
1932	94.700	7.737	25,6	6.171	5,0	96.158	—
1939	114.746	10.102	35,0	8.443	6,8	117.890	—
1944	143.110	17.142	98,9	11.911	9,8	258.913	48,4
1950	121.911	16.594	102,0	8.763	7,3	123.580	41,1
1951	122.320	16.275	99,9	8.471	7,0	119.323	39,5
1952	124.380	17.871	116,0	8.464	9,4	117.303	42,8
1953	117.878	16.230	103,9	7.893	8,8	111.980	32,2
1954	124.614	21.375 (3)	136,6 (3)	8.381	9,4	108.354	50,9
1955	127.776	23.405	149,2	7.966	8,9	106.757	54,3
1956	103.052	6.167 (4)	38,1 (4)	6.400 (5)	7,4 (5)	99.000 (5)	13,6
1957 (5)	129.050	21.050	140,4	7.500	12,4	100.000	46,8

(1) Sans le Liechtenstein et Büsingen.

(2) Y compris le maïs, et, dans les régions de montagne, l'orge.

(3) A cela s'ajoutent 4596 wagons de blé germé, d'une valeur de 22,7 Millions de francs.

(4) A cela s'ajoutent 10 696 wagons de blé germé, d'une valeur de 57,4 Millions de francs.

(5) Chiffres provisoires.

### Prix du blé indigène payés aux producteurs

(en francs par q)

Année	Froment (1)					Seigle	Epeautre	Méteil	
	Type I	Type II	Type III	Type IV	Type V			Méteil I	Méteil II
1932	—	37.—	—			27.75	27.—		32.—
1939	36.—	37.50	38.50			28.50	27.—		31.50
1944	52.—	53.50	54.50			50.—	47.—		51.—
1950	62.50	64.—	65.—			56.—	58.—		59.25
1951	62.50	64.—	65.—			56.—	58.—		59.25
1952	64.50	66.—	67.—			56.—	60.—		60.25
1953	64.50	66.—	67.—			56.—	60.—		60.25
1954	64.50	66.—	67.—			56.—	60.—		60.25
1955	67.—	66.—	64.50	61.50	58.—	56.—	60.—	60.25	57.—
1956	67.—	66.—	64.50	61.50	58.—	56.—	60.—	60.25	57.—
1957	69.—	68.—	66.50	63.50	60.—	57.—	62.—	61.75	58.50

(1) A partir de 1955, on a créé 5 classes de prix, tout en attribuant le type III à la classe I et inversement.

Tableau n° 3

### Débit de farine en wagons de 10 tonnes

Année	Moulins à blé tendre					Semoule	Moulins à blé dur		
	Farine blanche	Farine mi-blanche	Farine bise	Farines spéciales	Total		Fins finots spéciaux	Fins finots ordinaires	Total
1939/1940	—	—	—	—	35.083	—	—	—	5.252
1944/1945	—	—	—	—	30.944	206	—	1.652	1.858
1950/1951	6.376	14.958	10.769	473	32.576	263	1.632	3.445	5.340
1951/1952	6.087	15.795	10.935	571	33.388	293	1.398	2.958	4.649
1952/1953	6.074	16.181	10.895	637	33.787	342	1.437	2.927	4.706
1953/1954	6.011	16.524	10.505	648	33.688	344	1.588	2.968	4.900
1954/1955	6.287	17.406	9.532	730	33.955	315	1.743	2.734	4.792
1955/1956	6.483	17.772	9.580	728	34.563	313	1.947	2.706	4.966
1956/1957	6.841	18.750	9.403	797	35.791	324	2.170	2.905	5.399
en pour-cent									
1956/1957	19,21	52,80	25,67	2,32	100	6,0	40,19	53,81	100

Tableau n° 4

## Dépenses entraînées par l'approvisionnement du pays en blé

Année	Perte sur le blé indigène en millions de fr.	Déficit total en millions de fr.	Recettes provenant du droit de statistique et des droits de douane sur le blé <sup>(1)</sup>	
			Droit de statistique en millions de francs	Droits de douane en millions de francs
1932/1933	17,0	17,0	— <sup>(2)</sup>	0,2
1939/1940	17,1	23,9	— <sup>(2)</sup>	3,8
1944/1945	19,1	52,6	1,5	3,1
1950	24,9	12,3	8,2	10,6
1951	33,5	49,0	9,2	9,8
1952	53,2	63,7	9,2	8,7
1953	37,6	45,2	9,8	9,6
1954	52,0	57,1	10,8	8,0
1955	79,2	59,0	12,7	6,3
1956	14,1	45,6	12,2	12,7
1957	61,1	81,5	12,5	12,8

(1) Portées au compte général de la Confédération.  
(2) Non comptabilisées séparément.

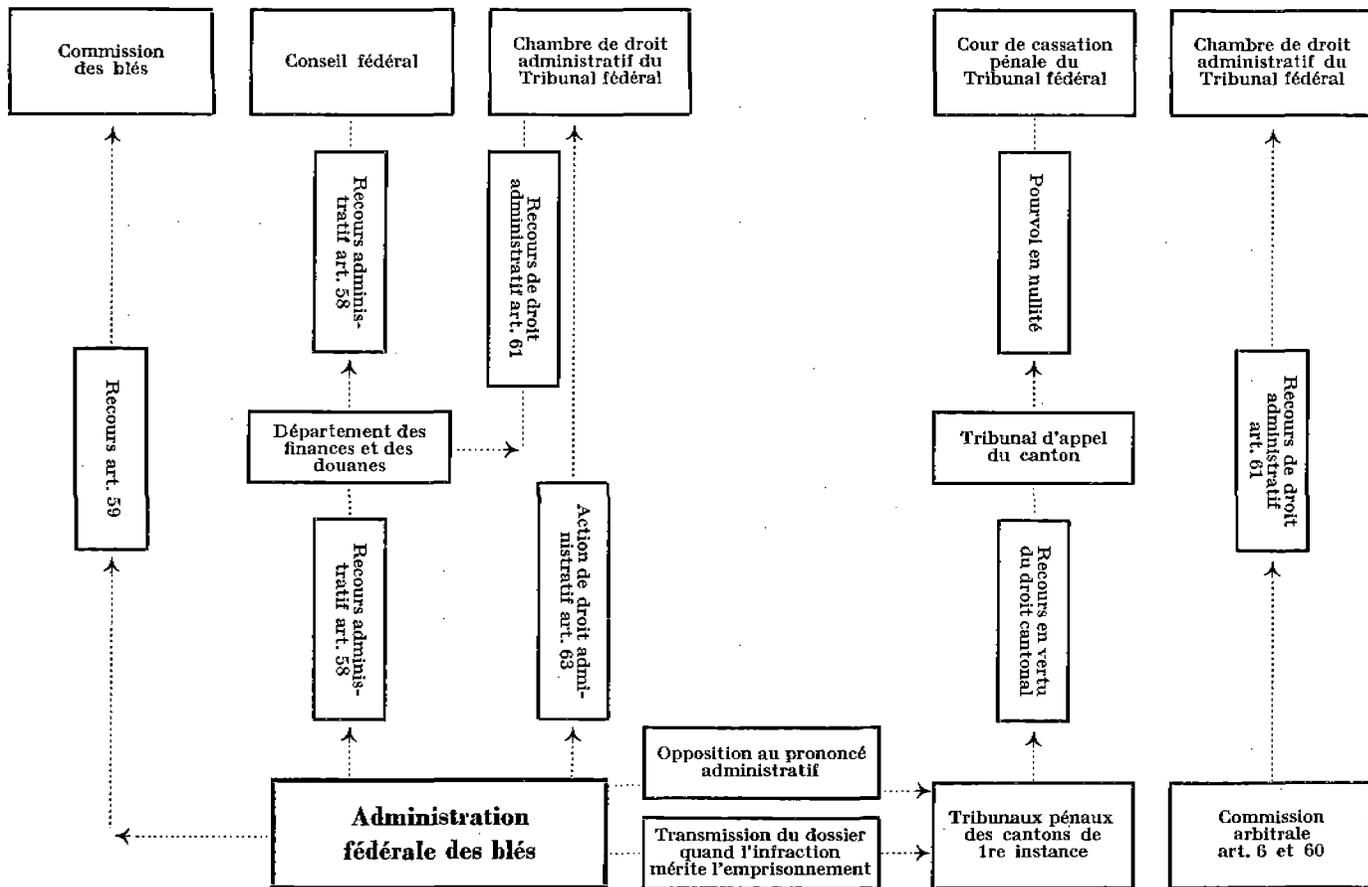
Tableau n° 5

## Prix du pain à Berne

(miche ronde de 1 kg)

Date	Pain mi-blanc centimes	Pain bis	
		centimes	1939 = 100
1. 10. 1939	—	43	100,0
1. 1. 1945	—	55	127,9
24. 3. 1947	70	47	109,3
1. 1. 1950	70	47	109,3
1. 1. 1951	70	51	118,6
1. 1. 1952	70	51	118,6
1. 1. 1953	70	51	118,6
1. 1. 1954	72	51	118,6
1. 1. 1955	73	57	132,6
1. 1. 1956	73	57	132,6
1. 1. 1957	73	57	132,6
1. 1. 1958	71	57	132,6

**Tableau des voies de droit prévues dans le projet de loi sur le blé**



(Projet)

**LOI FÉDÉRALE**

sur

**l'approvisionnement du pays en blé****(Loi sur le blé)***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 23 bis, 31 bis, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e, 64 et 64 bis de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 16 juin 1958

*arrête:***I. DÉFINITIONS****Article premier**

Sont considérés, au sens de la présente loi et de ses dispositions d'exécution, comme

Définitions  
légales

**Blé:** Le froment (blé tendre et blé dur), le seigle, l'épeautre, l'engrain et le blé amidonnier, ainsi que les mélanges de ces céréales. Celles-ci ne sont pas considérées comme blé lorsqu'elles ont été dénaturées conformément aux prescriptions. Il en est de même des déchets de meunerie provenant de leur nettoyage et qui sont impropres à l'alimentation humaine.

**Blé indigène:** Le blé cultivé à l'intérieur des frontières douanières suisses par un producteur domicilié en Suisse. Est assimilé au blé indigène

- le blé cultivé en Suisse par un citoyen suisse domicilié dans la zone limitrophe étrangère;
- le blé cultivé dans la zone limitrophe étrangère par les agriculteurs domiciliés dans la zone limitrophe suisse et importé en franchise de douane en vertu des prescriptions douanières relatives au trafic rural de frontière.

La zone limitrophe est déterminée conformément à la législation douanière.

**Méteil:** Un mélange de froment et de seigle. Le méteil contenant, en poids, moins de 50 pour cent de froment est considéré comme seigle. Le froment qui contient, en poids, plus de 10 pour cent de seigle est considéré comme méteil.

**Producteur:** Celui qui cultive du blé indigène; les glaneurs sont assimilés aux producteurs.

**Moulins:** Les installations exploitées professionnellement en vue de transformer le blé en une farine panifiable considérée, suivant l'usage local, comme de bonne qualité moyenne, ou en d'autres produits destinés à l'alimentation humaine.

**Moulins de commerce:** Les moulins dont les exploitants (meuniers de commerce), professionnellement, mettent en œuvre du blé et aliènent ou utilisent les produits de la mouture.

**Moulins à façon:** Les moulins dont les exploitants (meuniers à façon) mettent en œuvre, pour le compte de producteurs et contre indemnité, les espèces de blé indigène mentionnées dans la présente loi et que les producteurs ont gardées pour leur usage.

**Moulins à décortiquer:** Les moulins exploitant des installations spéciales destinées à la décortication de l'épeautre.

**Produits de la mouture:** Les denrées obtenues par concassage mécanique du blé.

**Farine panifiable:** Les produits de la mouture propres à l'alimentation de l'homme qui n'ont pas été dénaturés conformément aux prescriptions. L'administration des blés (appelée ci-après l'administration) définit, en tant que la législation sur le commerce des denrées alimentaires ne le fait pas, les diverses espèces de farine panifiable, telles que farine blanche, farine mi-blanche, farine bise, farine intégrale, farine spéciale, semoule, fins finots, etc.

**Issues:** Les produits de la mouture du blé qui sont impropres à l'alimentation de l'homme (farine fourragère, remoulage, son, etc.).

**Négociant en blé:** Celui qui importe ou achète du blé étranger pour le revendre ou en importe pour le mettre en œuvre dans sa propre exploitation.

## Art. 2

Régions de  
montagne

<sup>1</sup> Sont considérés comme régions de montagne les territoires désignés comme tels à l'aide du cadastre fédéral de la production agricole.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut subdiviser les régions de montagne en diverses catégories. Il arrête les conditions auxquelles l'administration peut déroger aux limites fixées par le cadastre fédéral de la production agricole ou modifier les subdivisions précitées.

## II. LA RÉSERVE DE BLÉ

### Art. 3

<sup>1</sup> La Confédération veille à ce qu'une réserve d'environ 100 000 tonnes de blé, soit entretenue en tout temps dans le pays (réserve de base).

Quotité de  
la réserve

<sup>2</sup> Si la situation internationale l'exige, le Conseil fédéral peut augmenter la réserve, conformément aux dispositions de l'article 5 (réserve supplémentaire).

### Art. 4

<sup>1</sup> La moitié de la réserve de base est stockée par l'administration.

Réserve  
de base

<sup>2</sup> Les meuniers de commerce sont tenus de loger gratuitement l'autre moitié. La part de chaque exploitation est déterminée d'après les quantités de blé mises en œuvre durant une période antérieure.

<sup>3</sup> Le blé reste propriété de la Confédération; il est assuré par l'administration. L'administration prescrit la composition de la réserve.

<sup>4</sup> Les meuniers de commerce qui ne logent pas la réserve de base dans la mesure prescrite doivent payer à l'administration une taxe de remplacement dont le montant est fixé par le Conseil fédéral.

### Art. 5

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral peut subordonner la reconnaissance en qualité de meunier de commerce (art. 18) à la condition que l'intéressé conclue et exécute un contrat prévoyant la constitution d'une réserve supplémentaire.

Réserve  
supplémentaire

<sup>2</sup> Les négociants en blé peuvent participer, à titre facultatif, à la constitution de la réserve supplémentaire. Le Conseil fédéral fixe la quotité globale de la réserve que les négociants peuvent ainsi constituer.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut charger l'administration de loger une partie de la réserve supplémentaire.

<sup>4</sup> Les différents points relatifs à la constitution de la réserve supplémentaire sont fixés par des conventions, d'une teneur uniforme, entre la Confédération et les détenteurs de stocks. Les articles 8 à 12 de la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique sont applicables.

<sup>5</sup> Les contrats mentionnés au 4<sup>e</sup> alinéa sont exempts du droit de timbre cantonal.

### Art. 6

<sup>1</sup> Les contrats mentionnés à l'article 5 stipulent des peines conventionnelles pour le cas de violation desdits contrats.

Peines  
conventionnelles

<sup>2</sup> L'office compétent fixe dans chaque cas particulier le montant à percevoir dans les limites de la peine conventionnelle. Si le principe même de la peine conventionnelle ou le montant requis est contesté, l'office compétent soumet la cause à la commission arbitrale prévue par l'article 33 de la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique.

<sup>3</sup> Le recouvrement d'une peine conventionnelle ne délie pas le détenteur du stock de ses obligations contractuelles.

#### Art. 7

Magasinage et  
renouvellement  
de la réserve

<sup>1</sup> Les réserves doivent être réparties de façon judicieuse dans le pays et logées d'une manière satisfaisante du point de vue technique, et à des conditions équitables. Les détenteurs de stocks sont tenus de loger, de surveiller et de renouveler de façon judicieuse les réserves qui leur sont confiées.

<sup>2</sup> Les stocks de l'administration doivent être logés dans ses entrepôts ou dans des entrepôts publics ou privés appropriés.

<sup>3</sup> L'administration renouvelle ses stocks à l'aide de blé indigène et des espèces et variétés de blé étranger propres au magasinage et de haute valeur meunière et boulangère. Dans la mesure où l'approvisionnement du pays le permet, ce renouvellement s'opère d'après les règles commerciales.

<sup>4</sup> L'administration peut acheter et importer elle-même le blé étranger dont elle a besoin pour constituer ou renouveler ses réserves. Elle tient compte en premier lieu des offres faites au prix du marché par les négociants suisses en céréales ou les représentants de maisons étrangères de premier ordre domiciliés en Suisse.

<sup>5</sup> L'administration vend aux moulins de commerce le blé étranger provenant du renouvellement de ses stocks; le prix en est égal au prix moyen du blé étranger de qualité équivalente, parité frontalière, marchandise dédouanée, durant les douze derniers mois.

### III. LE BLÉ INDIGÈNE

#### Art. 8

Prise en charge

La Confédération achète directement aux producteurs le blé indigène panifiable de bonne qualité qu'ils ont cultivé eux-mêmes, excepté l'engrain et le blé amidonnier. Le Conseil fédéral arrête les conditions que ce blé doit remplir.

#### Art. 9

Approvisionnement  
direct  
obligatoire

La prise en charge du blé indigène est subordonnée à la condition que le producteur garde du blé pour ses besoins. Le Conseil

fédéral fixe la forme de cette obligation ; il peut autoriser l'administration à dispenser pour de justes motifs, entièrement ou partiellement, un producteur de garder du blé pour ses besoins.

#### Art. 10

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral fixe chaque année, au plus tard au moment de la récolte principale et après avoir entendu les intéressés, les prix d'achat du blé indigène ; ces prix sont fondés sur les frais de production moyens, calculés sur une période de plusieurs années, du blé cultivé par des entreprises agricoles non situées dans des régions de montagne, exploitées d'une façon rationnelle et reprises à des conditions normales. Ils doivent être fixés de manière à assurer la culture du blé et à encourager son extension de façon judicieuse.

Prix d'achat

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut fixer diverses classes de prix pour le blé indigène, compte tenu de la valeur culturale, meunière et boulangère. L'administration répartit les variétés de blé entre ces classes.

<sup>3</sup> Les prix d'achat fixés par le Conseil fédéral ne sont payés que pour de la marchandise saine, sèche, suffisamment nettoyée, sans odeur, de bonne qualité moyenne et qui, avec un rendement normal, donne une farine panifiable de qualité irréprochable.

<sup>4</sup> Les prix d'achat s'entendent par 100 kilos net, marchandise chargée sur wagon gare de départ, ou livrée franco à un moulin ou un entrepôt des environs.

#### Art. 11

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral fixe des suppléments de prix pour le blé cultivé dans les régions de montagne et pour celui qui est livré après le 1<sup>er</sup> janvier. Il prescrit des réfections pour le blé livré avant une date déterminée.

Suppléments  
de prix et  
réfections

<sup>2</sup> Des suppléments de prix peuvent être accordés pour le blé ayant un poids spécifique supérieur à la moyenne ou qui accuse une plus-value pour d'autres raisons. Le blé dont le poids spécifique est insuffisant ou qui est trop humide ou présente quelque autre défaut est soumis à une réfaction. Ces suppléments et réfections sont fixés par le département des finances et des douanes.

#### Art. 12

L'administration prête gratuitement aux producteurs des sacs pour le blé indigène destiné à lui être livré ; ces sacs sont munis d'une marque spéciale. Il est interdit de les affecter à d'autres usages.

Sacs

#### Art. 13

<sup>1</sup> Le producteur qui utilise, dans son exploitation, du blé indigène panifiable de bonne qualité ou du maïs, ou, dans les régions

Prime de  
mouture

de montagne, de l'orge ou du sarrasin qu'il a cultivés lui-même, a droit à une prime de mouture, en tant que ces céréales ont été transformées dans un moulin à façon. Le taux de la prime de mouture est fixé par le Conseil fédéral, de manière que le pain fabriqué par le producteur avec sa farine lui revienne à peu près au même prix que celui qu'il achèterait à la boulangerie.

<sup>2</sup> Dans les régions de montagne, la prime est majorée.

<sup>3</sup> La prime est versée sur présentation d'une carte de mouture.

#### Art. 14

Calcul de la  
prime de  
mouture

<sup>1</sup> La prime de mouture est allouée annuellement, pour chaque personne attachée régulièrement au ménage du producteur, jusqu'à concurrence d'un maximum de 300 kilos de blé indigène, de maïs, ou, dans les régions de montagne, d'orge et de sarrasin.

<sup>2</sup> Pour les personnes attachées temporairement au ménage du producteur, la prime est allouée au prorata de la durée de leur entretien.

#### Art. 15

Interdiction  
d'aliéner des  
produits de la  
mouture

Il est interdit au producteur d'aliéner à titre onéreux les produits de la mouture du blé, du maïs, de l'orge et du sarrasin indigènes pour lesquels la prime de mouture est revendiquée. Sont réservés les produits remis au meunier en paiement de la mouture, conformément à l'article 26, 4<sup>e</sup> alinéa.

#### Art. 16

Blé indigène  
cultivé par un  
tiers

En cas de reprise d'une exploitation rurale ou d'achat de blé sur pied, l'administration peut autoriser l'acquéreur à livrer le blé à la Confédération ou à toucher la prime de mouture.

#### Art. 17

Blé de semence

<sup>1</sup> La Confédération encourage la sélection et l'acquisition des meilleures semences indigènes de blé, notamment en allouant des subsides. L'importation et le commerce de semences étrangères de blé sont subordonnés à une autorisation.

<sup>2</sup> L'administration peut acheter les excédents de semences indigènes à un prix proportionné de façon équitable au coût de production, à condition qu'elles soient de première qualité et propres au magasinage. Elle veille, au besoin, à ce que le pays soit pourvu à temps de bonnes semences indigènes et étrangères de blé, et peut en importer elle-même.

## IV. LA MEUNERIE

## A. Les moulins de commerce

## Art. 18

<sup>1</sup> Quiconque veut exploiter un moulin de commerce doit s'annoncer auprès de l'administration. Celle-ci reconnaît l'exploitant en qualité de meunier de commerce dès qu'il a rempli les obligations prévues par les articles 19 et 20.

I. Obligations  
1. Obligation de s'annoncer.  
Reconnaissance

<sup>2</sup> L'administration peut annuler la reconnaissance si le meunier ne remplit plus les conditions prescrites.

## Art. 19

Les meuniers de commerce doivent fournir des sûretés pour l'accomplissement des obligations que leur imposent la présente loi et les prescriptions d'exécution.

2. Sûretés

## Art. 20

Les meuniers de commerce entretiennent une réserve de blé conformément aux dispositions des articles 4 à 7.

3. Réserve obligatoire

## Art. 21

Les meuniers de commerce doivent tenir une comptabilité exacte de l'entrée, de la sortie, du magasinage et de l'emploi du blé, de la farine panifiable et des produits mentionnés à l'article 45, 3<sup>e</sup> alinéa, et faire rapport périodiquement à l'administration à ce sujet.

4. Comptabilité et rapports

## Art. 22

<sup>1</sup> Les meuniers de commerce reprennent le blé indigène acheté par la Confédération, ainsi que le blé étranger provenant de la réserve de l'administration. La quote-part de chaque moulin est déterminée d'après les quantités de blé qu'il a mises en œuvre. L'administration peut dispenser les meuniers de commerce de reprendre la quantité correspondante de blé indigène, lorsqu'ils

5. Reprise du blé de la Confédération

— mettent en œuvre du blé dur (ou du blé tendre en lieu et place de blé dur), ou

— transforment du blé étranger pour exporter la farine panifiable ou pour fournir la matière première pour la fabrication de produits destinés à l'exportation.

Les meuniers à blé dur doivent reprendre du blé indigène en tant qu'ils fabriquent des produits analogues à ceux des meuniers à blé tendre.

<sup>2</sup> Le blé indigène est livré directement aux moulins de commerce, franco gare du moulin, du lieu même de réception ou après un magasinage provisoire dans les entrepôts de la Confédération, ou dans des entrepôts publics ou privés.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral fixe chaque année le prix de vente du blé indigène sur la base du prix de revient moyen du blé étranger de qualité équivalente; il se fonde sur la moyenne des douze derniers mois. Les frais de transport du blé étranger sont déterminés d'après le tarif ordinaire des entreprises de chemins de fer suisses.

#### Art. 23

6. Mouture du blé Les meuniers de commerce sont tenus de moudre dans leur moulin le blé importé ou acheté par eux ou qui leur a été attribué. Le blé non travaillé ne peut sortir du moulin qu'à titre exceptionnel et avec l'autorisation de l'administration.

#### Art. 24

II. Mesures de protection  
1. Importation de farine panifiable

<sup>1</sup> Le droit d'importer de la farine panifiable appartient exclusivement à la Confédération. Celle-ci ne doit faire usage de ce droit, sous réserve des dispositions de l'article 35, 3<sup>e</sup> alinéa, qu'en période troublée ou lorsque l'approvisionnement est sérieusement compromis ou en cas de danger de guerre.

<sup>2</sup> L'administration peut accorder des permis d'importation moyennant paiement d'un droit de douane supplémentaire dont le montant est fixé par le Conseil fédéral.

<sup>3</sup> Les industries qui n'utilisent pas la farine panifiable pour la fabrication du pain peuvent être autorisées à en importer avec dispense totale ou partielle du droit de douane supplémentaire.

#### Art. 25

2. Réduction des frais de transport

La Confédération prend des mesures, en vue de réduire les charges des meuniers de commerce, à raison des frais de transport du blé étranger à l'intérieur du pays. A cet effet, les chemins de fer fédéraux appliquent un tarif spécial au transport de ce blé. La Confédération leur alloue une indemnité destinée à compenser équitablement les pertes qui en résultent.

### B. Les moulins à façon

#### Art. 26

Obligations

<sup>1</sup> Quiconque veut exploiter un moulin à façon doit s'annoncer auprès de l'administration.

<sup>2</sup> Avant de moudre le blé livré par les producteurs, les meuniers à façon doivent s'assurer que ce blé est panifiable et indigène. Le blé non panifiable et le blé étranger ne doivent être inscrits ni dans le registre mentionné au 5<sup>e</sup> alinéa, ni sur les cartes de mouture.

<sup>3</sup> Les meuniers à façon sont tenus de moudre les céréales introduites dans leurs locaux. Le blé non travaillé ne peut sortir du moulin qu'à titre exceptionnel et avec l'autorisation de l'administration.

<sup>4</sup> Les meuniers à façon doivent restituer aux producteurs tous les produits tirés du blé donnant droit à la prime de mouture, excepté ceux qui leur sont remis en paiement de la mouture.

<sup>5</sup> Les meuniers à façon doivent tenir, d'une manière conforme à la vérité, un registre de mouture spécial pour le blé qui leur est livré, et faire les inscriptions prévues sur les cartes de mouture.

#### Art. 27

En vue de maintenir un nombre suffisant de moulins à façon, l'administration peut obliger les moulins de commerce à limiter leur moutures à façon dans une mesure équitable.

Protection des  
moulins à façon

#### Art. 28

Afin d'encourager la culture du blé dans les régions de montagne, le Conseil fédéral peut subventionner la construction de moulins à façon ou la restauration des installations de meunerie qui ne satisfont plus aux exigences du temps.

Subsides pour  
moulins à  
façon de  
montagne

### C. Les moulins à décortiquer

#### Art. 29

Les exploitants de moulins à décortiquer qui désirent recevoir de l'épeautre doivent s'annoncer chaque année à l'administration, avant le 1<sup>er</sup> octobre. Celle-ci n'est nullement tenue de livrer de l'épeautre aux meuniers qui se sont annoncés.

Obligation  
de s'annoncer

#### Art. 30

<sup>1</sup> Le meunier est tenu de décortiquer l'épeautre introduit dans son moulin. L'épeautre, décortiqué ou non, ne peut sortir d'un moulin qu'avec une autorisation de l'administration ou conformément à ses instructions.

Décortication.  
Magasinage

<sup>2</sup> Le meunier est tenu d'entreposer convenablement l'épeautre et le grain et de prendre, à ses frais, toutes les mesures nécessaires au maintien de la qualité de la marchandise. Il est également tenu de combattre efficacement les insectes nuisibles, les rongeurs, etc.

#### Art. 31

<sup>1</sup> Le meunier est tenu d'assister à la livraison de l'épeautre qui lui est destiné, afin d'y défendre les intérêts de l'administration; il peut s'y faire représenter. Il touche, pour sa collaboration, une indemnité équitable.

Prise en charge

<sup>2</sup> Le meunier est responsable envers l'administration de tout dommage dû à une taxation trop favorable de l'épeautre, ou à l'acceptation d'une marchandise qui aurait dû être refusée pour vice de qualité.

## Art. 32

Contrôle de  
décortication.  
Rapports

Le meunier tient, d'une manière conforme à la vérité, un registre spécial concernant l'épeautre qu'il décortique et fait rapport à l'administration sur le résultat de la décortication.

## Art. 33

Indemnité de  
décortication

L'administration verse au meunier, pour la décortication de l'épeautre, une indemnité équitable dont elle fixe le montant chaque année, en tenant compte du rendement de la récolte et de la valeur de la bale et des déchets qu'elle abandonne au meunier.

## V. SAUVEGARDE DES INTÉRÊTS DES CONSOMMATEURS

## Art. 34

Surveillance  
des prix

La Confédération surveille les prix de la farine panifiable et du pain. Elle peut, à cet effet, obliger les meuniers de commerce et les boulangers, de même que leurs associations, à communiquer à temps à l'administration les changements de prix de la farine panifiable et du pain qu'ils ont l'intention d'appliquer, et, à sa requête, de lui fournir tous renseignements concernant des mesures propres à influencer les prix, tels que contingentements, conventions de prix et ristournes.

## Art. 35

Prix excessifs

<sup>1</sup> Si, dans l'ensemble du pays, ou dans certaines localités ou contrées, les prix de la farine panifiable ou du pain paraissent dépasser dans une mesure injustifiée le prix de revient normal, l'administration ordonne une enquête en liaison avec les associations professionnelles.

<sup>2</sup> S'il est établi que, d'une manière générale ou dans certaines régions ou localités, les prix de la farine panifiable ou du pain sont excessifs, l'administration engage des pourparlers avec les associations professionnelles intéressées et les représentants des consommateurs, en vue de ramener les prix à un niveau équitable. Les autorités cantonales compétentes sont invitées à assister à ces pourparlers. Si ceux-ci n'aboutissent à aucun accord, le Conseil fédéral peut fixer, à titre provisoire, des prix maximums ou y autoriser les cantons.

<sup>3</sup> Si le prix de la farine panifiable est excessif, l'administration peut assurer l'approvisionnement en farine à un prix équitable en important de la farine panifiable ou en autorisant l'importation de farine panifiable, avec dispense totale ou partielle du droit de douane supplémentaire prévu par l'article 24, 2<sup>e</sup> alinéa.

## Art. 36

<sup>1</sup> La Confédération encourage les efforts visant à mettre à la disposition des consommateurs un pain qui soit, du point de vue physiologique, de bonne qualité. Qualité du pain

<sup>2</sup> Elle peut ordonner ou soutenir des enquêtes et des essais destinés à améliorer la qualité du pain.

## Art. 37

Le Conseil fédéral proscrit les mesures tendant, par des subsides, à égaliser les prix de la farine panifiable et du pain en faveur de la population des montagnes.

Régions de montagne.  
Egalisation des prix

## VI. SURVEILLANCE DU TRAFIC DU BLÉ

## Art. 38

<sup>1</sup> Les négociants en blé doivent:

- a. S'inscrire au registre suisse du commerce;
- b. S'annoncer à l'administration;
- c. Tenir une comptabilité conforme à la vérité;
- d. Fournir, à la demande de l'administration, un cautionnement pour garantir l'exécution de leurs engagements envers la Confédération.

Obligations des négociants

<sup>2</sup> Les négociants ne peuvent céder du blé qu'à l'administration, à d'autres négociants reconnus par elle ou à des moulins de commerce.

## Art. 39

<sup>1</sup> Le commerce du blé est surveillé par la Confédération.

<sup>2</sup> La surveillance exercée sur le blé étranger commence avec le dédouanement et dure jusqu'au moment de l'utilisation définitive de la marchandise.

<sup>3</sup> L'importateur qui ne veut pas se soumettre à cette surveillance paie, en plus du droit d'entrée prévu au tarif des douanes, un supplément fixé par le Conseil fédéral. Dans des cas exceptionnels, l'administration peut renoncer à percevoir ce supplément, en tout ou en partie, aux conditions qu'elle arrête.

Surveillance

<sup>4</sup> Pour le blé indigène, la surveillance commence au moment où le producteur le livre à la Confédération en réclamant le surprix ou le remet aux moulins, en demandant son inscription sur la carte de mouture.

## VII. ORGANISATION

## Art. 40

Organisation de  
l'administration

<sup>1</sup> L'organisation de l'administration est réglée par le Conseil fédéral.

<sup>2</sup> L'administration tient un compte séparé de ses recettes et de ses dépenses.

## Art. 41

Gestion

L'administration règle les affaires, prend les décisions et édicte les instructions découlant de l'application de la législation sur le blé, en tant que cette tâche n'incombe pas à d'autres offices. Les mesures destinées à améliorer la culture du blé sont prises par l'administration, d'entente avec la division de l'agriculture du département de l'économie publique.

## Art. 42

Offices locaux  
et centraux  
des blés

Les offices locaux des blés institués dans les communes sont chargés de recevoir le blé indigène et de verser la prime de mouture. Ils sont groupés par régions et placés sous la direction d'un office central (centrale des blés indigènes).

## Art. 43

Collaboration des  
cantons, des  
communes, de  
la coopérative  
suisse des céréales  
et matières  
fourragères et des  
organisations  
économiques

Le Conseil fédéral peut requérir la collaboration des cantons, des communes, de la société coopérative suisse des céréales et matières fourragères, ainsi que des organisations économiques.

## Art. 44

Emoluments

Des émoluments peuvent être perçus à raison d'actes officiels particuliers accomplis en vertu de la présente loi et de ses dispositions d'exécution, tels que l'octroi d'autorisations, l'examen d'échantillons de blé et de farine, la rédaction de préavis, des inspections locales. Le Conseil fédéral arrête le tarif des émoluments.

## VIII. OBLIGATION DE RENSEIGNER

## Art. 45

Contrôles  
et enquêtes

<sup>1</sup> L'administration peut ordonner les mesures de contrôle et les enquêtes rendues nécessaires par l'application de la présente loi.

<sup>2</sup> Elle peut, à cet effet, charger ses agents et mandataires de contrôler l'observation des dispositions de la présente loi et de ses prescriptions d'exécution par les producteurs, ainsi que par toutes les entreprises ou personnes qui mettent en œuvre, sous une forme quelconque, du blé, des produits de la mouture ou des produits à

base de farine panifiable, en emmagasinant, en transportant, en employant ou en font le commerce. Lesdits agents et mandataires peuvent leur demander tous renseignements utiles et, si l'application de la législation sur le blé l'exige, les inviter à leur présenter des pièces justificatives, à les laisser examiner leurs livres et leur correspondance et pénétrer dans leur exploitation.

<sup>3</sup> Les dispositions des alinéas précédents sont aussi applicables aux entreprises qui fabriquent de la farine de fèves, des farines maltées et d'autres produits destinés à être incorporés à la farine panifiable. Ces entreprises sont également soumises à la surveillance de l'administration.

## IX. DISPOSITIONS PÉNALES ET DE PROCÉDURE PÉNALE

### Art. 46

<sup>1</sup> Le meunier de commerce qui :

Délits

- a. S'approprié sans droit le blé emmagasiné chez lui par la Confédération, l'aliène, le détruit ou le laisse se gâter par sa faute;
- b. Se procure, lors du renouvellement du blé emmagasiné ou à l'occasion de l'acquisition de blé indigène, des avantages illicites au détriment de la Confédération, à l'aide de déclarations mensongères ou d'actes frauduleux;
- c. Se soustrait à ses obligations relativement à l'acquisition du blé;
- d. Enfreint de toute autre manière, dans un dessein de lucre, les prescriptions concernant le magasinage et le renouvellement du blé de la Confédération, ainsi que les prescriptions relatives à la prise en charge du blé indigène;
- e. Ne tient pas d'une manière conforme à la vérité les livres et rapports prescrits, en vue de se soustraire au paiement de taxes ou d'obtenir abusivement des prestations de la part de la Confédération ou de se procurer quelque autre avantage illicite;

le meunier à façon qui :

- a. En vue de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, fait de fausses inscriptions dans le registre et les cartes de mouture;
- b. S'approprié sans droit du blé qui lui a été livré pour être mis en œuvre et pour lequel la prime de mouture est revendiquée, ou s'approprié les produits tirés de la mouture de ce blé; l'exploitant d'un moulin à décortiquer qui s'approprié sans droit l'épeautre que la Confédération lui a remis pour le décortiquer, l'aliène, le détruit ou le laisse se gâter par sa faute;

quiconque, lors de la vente de blé indigène à la Confédération ou lors de l'octroi de primes de mouture ou de subsides, recourt à des déclarations mensongères ou à des actes frauduleux pour se procurer un avantage auquel il n'a pas droit,

est passible d'une amende de 30 000 francs au maximum, ou de l'emprisonnement.

<sup>2</sup> L'infraction commise par négligence est également punissable; elle est frappée d'une amende de 10 000 francs au maximum ou de l'emprisonnement de six mois au plus.

#### Art. 47

##### Contraventions

<sup>1</sup> L'exploitant d'un moulin de commerce, d'un moulin à façon ou d'un moulin à décortiquer ou le négociant en blé qui ne tient pas d'une manière conforme aux prescriptions les livres prévus par la législation sur le blé ou n'établit pas correctement les cartes de mouture et les rapports prescrits;

le meunier à façon qui inscrit, dans le registre et les cartes de mouture, du blé ne donnant pas droit à la prime de mouture;

l'exploitant d'un moulin de commerce, d'un moulin à façon ou d'un moulin à décortiquer qui, sans autorisation, sort du blé à l'état brut de son moulin;

le producteur qui, lors de l'établissement de sa carte de mouture, fournit des indications inexactes ou y fait lui-même des inscriptions illicites, ne remplit pas ses obligations quant à l'approvisionnement direct ou ne les remplit pas dans la mesure prescrite ou aliène à titre onéreux des produits tirés de la mise en œuvre de blé indigène, de maïs, d'orge ou de sarrasin pour lesquels il revendique la prime de mouture;

le gérant d'un office local ou central des blés ou ses mandataires ou le commissaire-acheteur qui n'exécutent pas les tâches que la législation sur le blé leur impose ou les exécutent d'une manière non conforme aux prescriptions;

quiconque emploie abusivement les sacs de la Confédération;

ou enfreint les prix maximums fixés conformément à l'article 35, 2<sup>e</sup> alinéa;

ou ne se conforme pas à une décision qui lui a été signifiée par l'administration ou par l'un de ses agents, sous la menace des sanctions prévues par le présent article,

est passible d'une amende de 2000 francs au maximum. L'infraction commise par négligence est également punissable.

<sup>2</sup> Les infractions sans gravité peuvent être frappées d'une réprimande; les frais peuvent être mis à la charge du contrevenant.

<sup>3</sup> Celui qui prête intentionnellement assistance pour commettre l'une des contraventions susmentionnées est également punissable.

<sup>4</sup> Les contraventions se prescrivent par deux ans et la peine, par trois ans.

#### Art. 48

<sup>1</sup> Si l'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 auraient dû agir en leur nom.

Personnes  
morales, sociétés  
commerciales,  
entreprises  
individuelles, etc

<sup>2</sup> La personne morale, la société ou le propriétaire de l'entreprise individuelle, répondent solidairement du paiement de l'amende et des frais, à moins que les dirigeants responsables ne prouvent qu'ils ont usé de toute la diligence nécessaire pour que les personnes mentionnées à l'alinéa 1<sup>er</sup> observent les prescriptions.

<sup>3</sup> Les dispositions des alinéas 1 et 2 sont applicables par analogie aux infractions commises dans l'exploitation d'une collectivité ou établissement de droit public.

#### Art. 49

<sup>1</sup> Les infractions sont poursuivies et jugées par l'administration.

Compétence.  
Procédure

<sup>2</sup> Les dispositions des articles 321 à 326 de la loi du 15 juin 1934 sur la procédure pénale sont applicables, sous réserve des adjonctions prévues par les articles 50 à 52 de la présente loi.

#### Art. 50

<sup>1</sup> L'administration peut interroger l'inculpé et les témoins.

Instruction

<sup>2</sup> Sont compétents pour décerner un mandat d'arrêt les juges d'instruction et les fonctionnaires de la police judiciaire désignés à cet effet par le droit cantonal.

<sup>3</sup> Les articles 39 à 64 et 74 à 85 de la loi sur la procédure pénale sont applicables par analogie.

#### Art. 51

<sup>1</sup> Le prononcé pénal statue également sur la responsabilité solidaire, conformément à l'article 48, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas.

Tiers  
solidairement  
responsables

<sup>2</sup> Il est aussi notifié par écrit aux tiers solidairement responsables (art. 48, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.). Ceux-ci peuvent également former opposition, dans les quatorze jours dès la notification, auprès de l'administration, et demander à être jugés par un tribunal.

#### Art. 52

<sup>1</sup> L'inculpé et les tiers solidairement responsables ont, à toutes les phases de la procédure, qualité de parties.

Parties

<sup>2</sup> Le procureur général de la Confédération peut intervenir dans la procédure judiciaire, à côté du ministère public cantonal. En outre, l'administration a la faculté de se faire représenter par un mandataire spécial.

#### Art. 53

Inscription  
au casier  
judiciaire

Si l'inculpé est condamné à une peine d'emprisonnement, le jugement doit être inscrit au casier judiciaire. Dans les autres cas, l'inscription peut être ordonnée, si la gravité de l'infraction le justifie.

### X. SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET DOMMAGES-INTÉRÊTS

#### Art. 54

Dévolution  
d'avantages  
pécuniaires  
illicites

<sup>1</sup> Les avantages pécuniaires acquis par suite d'une violation de la présente loi, de ses prescriptions d'exécution ou d'une décision particulière, sont dévolus à la Confédération, abstraction faite de la sanction qu'entraîne cette violation.

<sup>2</sup> Le montant à rembourser est fixé compte tenu des prétentions légales ou contractuelles de lésés éventuels.

<sup>3</sup> Les personnes lésées peuvent demander à l'administration de leur attribuer la part qui leur revient sur l'avantage pécuniaire remboursé. Elles supportent une part proportionnelle des frais que peut impliquer le procès intenté par l'administration.

#### Art. 55

Restitution  
d'allocations  
et de subsides

<sup>1</sup> La restitution d'allocations et de subsides peut être requise s'ils ont été accordés à tort ou si le bénéficiaire, après sommation, ne remplit pas les conditions qui lui ont été imposées.

<sup>2</sup> 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 :

- 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 les 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.

## Art. 56

Si l'infraction à la présente loi, à ses dispositions d'exécution ou à des décisions particulières fondées sur elles cause un préjudice matériel à la Confédération, le dommage doit être réparé, indépendamment de la peine encourue.

Domma-  
gés-intérêts

## Art. 57

<sup>1</sup> Les droits de la Confédération, spécifiés aux articles 54 à 56, se prescrivent par cinq ans à compter du jour où les organes fédéraux compétents ont eu connaissance des faits dont ils sont nés, mais au plus tard par dix ans à compter du jour où la Confédération les a acquis. Si la revendication que peut faire valoir la Confédération dérive d'une infraction soumise par le droit pénal à une prescription plus longue, celle-ci est déterminante.

Prescription

<sup>2</sup> Tout acte de recouvrement interrompt la prescription; elle est suspendue aussi longtemps que la personne en cause ne peut être poursuivie en Suisse.

<sup>3</sup> Les revendications que des personnes lésées peuvent faire valoir en vertu de l'article 54, 3<sup>e</sup> alinéa, se prescrivent par un an à compter du jour où ces personnes ont eu connaissance du recouvrement, par la Confédération, de l'avantage pécuniaire acquis illicitement, mais au plus tard par cinq ans à compter du recouvrement.

## XI. JURIDICTION ADMINISTRATIVE

## Art. 58

<sup>1</sup> Les décisions de l'administration, notamment celles qui concernent la perception des taxes, peuvent être déférées dans les trente jours au département des finances et des douanes conformément à l'article 23 *bis* de la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale, en tant que le différend ne peut être porté devant la commission des blés, conformément à l'article 59.

Recours  
administratif

<sup>2</sup> Les décisions du département des finances et des douanes peuvent être déférées dans les trente jours au Conseil fédéral en vertu de l'article 124, lettre *a*, de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, en tant que le différend ne peut être porté devant le Tribunal fédéral, par voie de recours de droit administratif, conformément à l'article 61.

## Art. 59

<sup>1</sup> La commission fédérale des blés statue définitivement sur les recours formés contre les décisions prises par l'administration en vertu de la présente loi et de ses dispositions d'exécution, et qui

Recours  
à la commission  
des blés

concernent le magasinage et le renouvellement du blé de la Confédération, l'acquisition du blé indigène et étranger par les moulins de commerce, la limitation des moutures à façon par les moulins de commerce, la fixation du montant de la garantie que les meuniers de commerce et les négociants en blé doivent déposer, l'adjudication et la décortication de l'épeautre, la prise en charge du blé indigène, l'approvisionnement direct, les primes de mouture, la sélection et l'acquisition du blé de semence indigène, ainsi que les subsides destinés à égaliser les prix de la farine panifiable et du pain en faveur de la population des montagnes.

<sup>2</sup> Les recours doivent être adressés par écrit à l'administration dans les trente jours à dater de la notification de la décision attaquée.

<sup>3</sup> La commission des blés se compose de cinq membres et de deux suppléants choisis par le Conseil fédéral en dehors de l'administration fédérale.

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral règle l'organisation de la commission des blés et la procédure.

#### Art. 60

Commission  
arbitrale

La commission arbitrale prévue par l'article 33 de la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique connaît des contestations auxquelles donnent lieu les contrats de stockage mentionnés à l'article 5.

#### Art. 61

Recours de droit  
administratif

Les décisions du département des finances et des douanes concernant la perception des taxes prévues par la présente loi et ses dispositions d'exécution, ainsi que les décisions de la commission arbitrale (art. 6, 2<sup>e</sup> al., et 60) peuvent être portés devant le Tribunal fédéral dans les trente jours suivant leur notification, par voie de recours de droit administratif, conformément aux articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943.

#### Art. 62

Indication des  
voies de droit

Toute décision susceptible de recours doit indiquer l'autorité et le délai de recours.

#### Art. 63

Action de droit  
administratif

Le Tribunal fédéral statue conformément à l'article 110 de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, sur les différends de nature pécuniaire concernant l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution, notamment la dévolution d'avantages pécuniaires illicites (art. 54), la restitution de subsides et d'allocations touchés sans droit (art. 55) et l'action en dommages-intérêts

de droit public (art. 56). Les attributions de la commission des blés, de la commission arbitrale et du Tribunal fédéral sont réservées, conformément aux articles 59, 60 et 61.

## XII. DISPOSITIONS FINALES

### Art. 64

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il est chargé de son exécution et édicte les dispositions nécessaires à cet effet.

<sup>2</sup> En vue d'assurer l'exécution des conventions internationales concernant l'approvisionnement en blé, le Conseil fédéral peut transférer aux négociants en céréales les droits et les obligations qui en découlent.

<sup>3</sup> Est abrogée dès l'entrée en vigueur de la présente loi, la loi fédérale du 7 juillet 1932 <sup>(1)</sup> sur le ravitaillement du pays en blé.

<sup>4</sup> Les faits qui se sont produits sous l'empire de la loi du 7 juillet 1932 sur le ravitaillement du pays en blé ou de l'arrêté fédéral du 19 juin 1953 <sup>(2)</sup> concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables, sont régis par les dispositions abrogées, excepté les prescriptions réglant la procédure.

---

<sup>(1)</sup> RS 9, 431.

<sup>(2)</sup> RO 1953, 1272.

(Projet)

**ARRÊTÉ FÉDÉRAL**

concernant

**la répartition des moulins de commerce***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 31 *bis*, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e, et 64 *bis* de la constitution;  
 en complément des dispositions de la loi sur le blé concernant  
 la protection de la meunerie;

vu le message du Conseil fédéral du 16 juin 1956,

*arrête:***Article premier**

Principe

<sup>1</sup> La Confédération prend les mesures nécessaires pour assurer une répartition judicieuse des moulins à blé tendre sur l'ensemble du pays; elle soutient les efforts tendant à rationaliser l'approvisionnement en farine panifiable des diverses régions. La capacité de production des moulins de commerce doit, autant que possible, être utilisée intégralement, compte tenu d'une réserve pour le temps de guerre.

<sup>2</sup> A cet effet, le Conseil fédéral édicte des prescriptions destinées à égaliser partiellement la marge de mouture des diverses catégories de moulins et à contingenter le débit de farine panifiable.

<sup>3</sup> Ce débit représente le total des livraisons de produits alimentaires tirés de la mouture du blé tendre et du blé dur, en tant qu'ils ne sont pas livrés pour la fabrication de pâtes alimentaires, pour des usages techniques ou pour l'exportation. Les quantités de farine panifiable achetées sont déduites du débit.

**Art. 2**Egalisation  
de la marge  
de mouture

<sup>1</sup> L'administration des blés alloue aux petits et moyens moulins de commerce des indemnités graduées d'après leur débit de farine panifiable. Elle tient compte des différences existant entre les frais, selon l'importance de l'entreprise.

<sup>2</sup> Les frais entraînés par le versement des indemnités précitées sont couverts à l'aide d'une taxe, d'un taux uniforme, perçue par l'administration des blés. Cette taxe est calculée au prorata du débit

de farine panifiable de chaque moulin; elle s'élève à 50 centimes au maximum par quintal. Les moulins à blé tendre dont le débit de farine panifiable n'excède pas 500 tonnes par année en sont dispensés. D'autre part, l'administration des blés peut affecter à ce but une partie du produit des taxes compensatoires prévues par l'article 4.

#### Art. 3

<sup>1</sup> Chaque moulin de commerce a droit à un contingent de farine panifiable, déterminé par l'administration des blés au prorata des ventes de farine du moulin durant une période précédant l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Contingentement

<sup>2</sup> En vue d'atténuer progressivement le contingentement, l'administration des blés revise les contingents chaque année, compte tenu de l'évolution des ventes de farine panifiable, durant les années précédentes, de l'ensemble des moulins et de chaque entreprise.

#### Art. 4

<sup>1</sup> Les meuniers de commerce dont le débit de farine panifiable dépasse le contingent doivent verser à l'administration des blés une taxe pour l'excédent. Cette taxe leur est remboursée dans la mesure où, par la suite, leur débit de farine est inférieur à leur contingent.

Taxes  
compensatoires

<sup>2</sup> Un éventuel excédent de recettes peut servir à couvrir une partie des dépenses occasionnées par l'égalisation de la marge de mouture, conformément à l'article 2.

#### Art. 5

<sup>1</sup> Le contingent d'un moulin ne peut être transféré à d'autres moulins qu'avec l'autorisation de l'administration des blés. Le transfert n'est autorisé qu'entre moulins qui, dans une large mesure, desservent la même région. Il doit être compatible avec une répartition judicieuse des moulins de commerce sur l'ensemble du pays et contribuer à améliorer l'utilisation de la capacité de production des moulins auxquels le contingent doit être transféré.

Transfert  
de contingents

<sup>2</sup> Si un moulin, par suite de transfert de son contingent, cesse d'être exploité comme moulin de commerce, aucun contingent ne peut plus être accordé ni transféré à un moulin situé sur le fonds de l'entreprise désaffectée. Ce fait doit être mentionné au registre foncier.

#### Art. 6

<sup>1</sup> La commission fédérale des blés fixe les contingents des moulins nouvellement créés et accorde des suppléments aux moulins existants, en tant que cela est indispensable à l'approvisionnement en farine panifiable de la région intéressée.

Contingents  
des nouveaux  
moulins.  
Suppléments

<sup>2</sup> Les décisions de la commission des blés, prises en vertu du 1<sup>er</sup> alinéa, sont notifiées par écrit au requérant. Le dispositif en est également communiqué aux associations de meuniers intéressées.

<sup>3</sup> Ces décisions peuvent être portées devant le département des finances et des douanes par le requérant ou par les meuniers dont les intérêts auraient été lésés par elles. La déclaration de recours doit être faite par le requérant dans les trente jours dès la notification de la décision, et, par les tiers, dans les trente jours dès la communication du dispositif aux associations.

<sup>4</sup> Les dispositions du 2<sup>e</sup> et du 3<sup>e</sup> alinéas sont également applicables par analogie aux décisions du département des finances et des douanes, lesquelles peuvent être portées devant le Conseil fédéral en vertu des articles 124 à 131 de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943.

#### Art. 7

Application  
de la loi sur le blé

Les dispositions des articles 45 à 63 de la loi du sur l'approvisionnement du pays en blé sont applicables par analogie, en tant que l'article 6, alinéas 2 à 4, n'est pas applicable.

#### Art. 8

Entrée en vigueur  
et exécution

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté. Celui-ci sera valable pour une durée de cinq ans.

<sup>2</sup> Les faits qui se sont produits sous l'empire de l'arrêté fédéral du 19 juin 1953 <sup>(1)</sup> concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables sont régis par les dispositions abrogées, excepté les dispositions réglant la procédure.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

<sup>4</sup> Les fonds disponibles après l'abolition des mesures prévues par le présent arrêté, et provenant des taxes perçues en vertu des articles 2, 2<sup>e</sup> alinéa, et 4, 1<sup>er</sup> alinéa, seront répartis, après déduction des frais, entre les moulins au prorata de leur contingent; les petits et moyens moulins auront droit à une part proportionnellement plus grande.

#### Art. 9

Clause  
référendaire

Le Conseil fédéral publiera le présent arrêté, conformément à la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

---

(1) RO 1953, 1272.

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approvisionnement du pays en blé (Du 16 juin 1958)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7641
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.07.1958
Date	
Data	
Seite	179-256
Page	
Pagina	
Ref. No	10 095 094

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.