81.059

Message
relatif à une loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays

du 9 septembre 1981

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet de loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays.

Nous vous proposons simultanément de classer les postulats suivants:

1959 P 7 891	Mesures à prendre pour assurer l'approvisionnement du pays en période critique (N 30. 9. 59, Kämpfen)
1968 P 9 750	Mesures d'économie de guerre (N 12. 3. 68, Tschanz)
1974 P 11 960	Défense économique du pays (N 26. 6. 74, Künzi)
1974 P 12 088	Approvisionnement du pays. Définition d'une politique (N 2. 12. 74, Cavelty)
1978 P 78.509	Programme de défense énergétique (N 14. 12. 78, Künzi)
1979 P 79.321	Stocks obligatoires. Conception globale (N 5. 6. 79, Wellauer)
1980 P 79.570	Stocks obligatoires (N 13. 3. 80, Schwarz)

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

9 septembre 1981

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

La loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (loi sur l'approvisionnement du pays, LAP) est une loi d'exécution de l'article 31bis, 3e alinéa, lettre e, de la constitution tel qu'il a été accepté en votation populaire le 2 mars 1980. Cette loi est destinée à remplacer la loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique (LDNE, RS 531.01*).*

Le projet contient

1. *des dispositions en matière de défense nationale économique visant à assurer l'approvisionnement du pays aussi bien dans la perspective d'une menace exercée indépendamment de tout conflit armé par une puissance étrangère, qu'en prévision de la guerre;*
2. *des dispositions contre les graves pénuries de nature quantitative auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens;*
3. *des dispositions en matière de défense nationale économique ne relevant pas de l'approvisionnement du pays mais visant en premier lieu à protéger les avoirs suisses.*

Les mesures du premier groupe perpétuent dans une large mesure le droit ea vigueur. Au nombre des mesures permanentes, la plus importante demeure ln constitution de réserves, en particulier de stocks obligatoires. Il s'agit également d'assurer les services indispensables, notamment dans le domaine des transports. En outre, la Confédération doit être à même d'intervenir lorsque l'approvisionnement est sérieusement menacé ou perturbé par des mesures prises par une puissance étrangère, ou par une guerre. A cette fin, le projet prévoit des mesures telles que la réglementation des marchandises (contingentement, rationnement, etc.), l'accroissement de la production indigène et des stocks, la création et le maintien de lieux de production.

Les mesures du deuxième groupe visent à prévenir ou à résorber des pénuries survenant indépendamment de toute menace exercée par une puissance étrangère et en dehors de tout acte d'hostilité. Dans ce domaine, il appartient en premier lieu à l'économie privée de surmonter ces difficultés. L'intervention de l'Etat doit donc se limiter au minimum aussi bien quant au fond que quant à la durée. Dans cette optique, on s'efforcera tout d'abord de soutenir aussi efficacement que possible les efforts entrepris par l'économie privée pour assurer l'approvisionnement du pays. Les mesures d'encouragement prévues à ce titre, qui ne sont en principe pas de nature financière, n'entraînent aucune restriction du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Si les pénuries tendent à se prolonger, il est possible de prendre également des mesures dérogeant à ce principe et visant à réglementer les marchandises, à restreindre la consommation et à limiter les exportations. A la différence des mesures de défense nationale économique, qui sont de nature générale, ces interventions ont pour objet un secteur particulier et clairement défini de l'économie. De plus, elles sont limitées dans le temps.

S'agissant de la protection d'avoirs (troisième groupe), les dispositions actuelles seront maintenues jusqu'à l'entrée en vigueur d'une législation spéciale en la matière.

Dans le secteur de l'organisation, le système de milice est maintenu. Selon ce système, des spécialistes provenant de l'économie et des administrations cantonales et communales assument de leur plein gré certaines tâches visant à assurer l'approvisionnement du pays. L'institution du Délégué exerçant ses fonctions à titre provisoire sera également conservée.

Le projet contient ainsi les principes d'une politique efficace et économiquement supportable dans le domaine de l'approvisionnement du pays.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale et travaux préparatoires

Le 2 mars 1980, le peuple et les cantons ont approuvé, à une très forte majorité, une nouvelle réglementation de l'approvisionnement du pays et la nouvelle formulation de l'article 31bis, 3e alinéa, lettre e, de la constitution. La teneur de cette disposition est la suivante:

> 3 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:
>
> ...
>
> e. pour prendre des mesures de précaution en matière de défense nationale économique ainsi que pour assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens.

Dans son message du 6 septembre 1978 (FF *1978* II 703) le Conseil fédéral a déclaré ce qui suit:

> La nouvelle disposition constitutionnelle sur l'approvisionnement du pays est sans doute l'une des conditions indispensables d'une politique de l'approvisionnement judicieuse et conforme aux exigences de notre époque, mais elle ne la garantit pas pour autant. La mesure dans laquelle les divers objectifs proposés seront atteints dépend d'une manière décisive de la législation d'exécution qui sera édictée. Les travaux préparatoires relatifs à une nouvelle loi sur l'approvisionnement du pays en matière économique sont déjà fort avancés; si la disposition constitutionnelle que nous proposons est acceptée par le peuple et les cantons, nous serons donc en mesure de soumettre en temps utile au Parlement un projet de loi correspondant.

Cet état avancé des préparatifs est dû au fait que, dès le début, le projet de loi et l'article constitutionnel ont été préparés parallèlement.

Le 17 juin 1974, le Conseil fédéral institua une commission d'experts chargée d'examiner un projet de loi fédérale sur les mesures préparatoires de la défense nationale économique. Cette commission se prononça en 1974, et estima notamment qu'il faudrait prévoir, à l'avenir, des mesures permettant d'assurer l'approvisionnement de notre pays même lorsqu'il n'est pas menacé par des événements de guerre proprement dits.

A la demande du Délégué à la défense nationale économique, Monsieur Rudolf Probst, docteur en droit, professeur à l'Université de Berne, présenta, au milieu de 1975, un rapport détaillé sur les problèmes de l'approvisionnement du pays en biens et services indispensables, les éléments d'une conception en la matière et des propositions d'ordre juridique. Ce rapport contenait un projet de loi régissant de façon générale l'approvisionnement du pays ainsi qu'un projet de nouvelle disposition constitutionnelle. La commission d'experts a consacré trois séances à l'examen de ces textes dont fut tiré un nouveau projet de loi et d'article constitutionnel.

Les milieux de l'économie et de l'administration furent invités à collaborer dans une très large mesure à cette tâche et cela non seulement au cours des délibérations de la commission d'experts, mais déjà dans le cadre des travaux effectués par un groupe interne chargé de mettre au point les textes soumis à la commission. En outre, la procédure de consultation relative à la modification de l'article 31bis, 3e alinéa, lettre e, de la constitution permit à tous les milieux intéressés à l'approvisionnement du pays d'émettre diverses remarques et critiques et de formuler nombre de propositions.

C'est pourquoi certaines des mesures envisagées dans la future législation ont d'ores et déjà pu être présentées dans le message à l'appui de la nouvelle réglementation de l'approvisionnement du pays (cf. ch. 33, mesures relevant de la politique en matière d'approvisionnement).

12 Le mandat constitutionnel et son exécution

En acceptant la nouvelle disposition constitutionnelle, le peuple et les cantons ont donné au législateur un mandat clair et sans équivoque. Il s'agit d'édicter:

- des mesures de défense nationale économique pour assurer l'approvisionnement du pays aussi bien dans la perspective d'une menace exercée par une puissance étrangère, indépendamment de tout conflit armé, qu'en prévision de la guerre;
- des mesures contre les graves pénuries de nature quantitative auxquelles l'économie n'est pas à même de remédier par ses propres moyens;
- des mesures de défense nationale économique ne relevant pas de l'approvisionnement mais visant en particulier à protéger les avoirs.

Le présent projet de loi a été élaboré pour exécuter ce mandat. Pour ce faire, il est indispensable de se conformer aux principes essentiels suivants:

- Les dispositions régissant l'approvisionnement du pays doivent être considérées sous l'angle des articles économiques de la constitution. Il sied dès lors de rappeler d'emblée que l'article 31 de la constitution garantit la liberté du commerce et de l'industrie, élément essentiel de notre régime d'économie libérale. Certes, la disposition précitée prévoit aussi que cette liberté fondamentale peut être restreinte par la constitution et la législation qui en découlent. La constitution prévoit d'ailleurs expressément la possibilité de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie dans le domaine de l'approvisionnement du pays.

  On ne saurait cependant voir, dans la nouvelle teneur de l'article 31bis, 3e alinéa, lettre e, une sorte d'appel à l'intervention de l'Etat. Aujourd'hui comme hier, cette disposition n'autorise la Confédération à déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie que «lorsque l'intérêt général le justifie» et «s'il le faut». La lettre e précise – et c'est là une garantie supplémentaire – que des mesures visant à assurer l'approvisionnement du pays ne sauraient être prises que «lors de graves pénuries *auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens*». Il faut encore mentionner, dans ce contexte, les principes généraux régissant l'activité de l'Etat, tels que la proportionnalité, l'égalité devant la loi, la légalité et

la subsidiarité. Ces diverses considérations permettent d'ores et déjà de délimiter clairement le mandat conféré au législateur. En d'autres termes, il y a lieu de se fonder sur le principe selon lequel il appartient à l'économie privée d'assurer l'approvisionnement du pays en biens et services d'importance vitale. L'Etat concevra donc sa politique en matière d'approvisionnement en s'inspirant de l'idée que les tâches qui en découlent incombent en premier lieu au secteur privé, qui les mènera à bien avec les moyens qui lui sont propres. Il ne devra donc intervenir qu'avec retenue aussi longtemps que les mécanismes du marché fonctionneront. Ce n'est que dans des situations graves, où la politique en matière d'approvisionnement devient un élément de la politique de sécurité, qu'il faudra recourir principalement à des mesures prises par l'Etat.

- La politique en matière d'approvisionnement ne doit pas devenir la dominante de la politique économique. Cette exigence est déjà formulée expressément dans le message à l'appui de l'article constitutionnel. Dans cette optique, il faut se garder de mener une politique structurelle à caractère protectionniste sous prétexte qu'il est indispensable d'être prêt à faire face à des situations de crise. Les mesures visant à assurer l'approvisionnement doivent être conçues de manière à s'adapter aux structures existantes, c'est-à-dire au régime de l'économie libre de marché. C'est ainsi que l'on renoncera à soutenir des entreprises qui ont perdu toute compétitivité sur les marchés internationaux et cela même s'il devait en résulter une lacune de notre approvisionnement. Le cas échéant, il appartiendra aux responsables de trouver les moyens de combler cette lacune, par exemple en constituant des réserves.

  De même, la nouvelle législation ne devra en aucun cas servir de fondement à des mesures de politique conjoncturelle. Durant la période qui a précédé la votation populaire relative à l'article constitutionnel, d'aucuns ont exprimé la crainte que l'on veuille saisir cette occasion pour étendre, d'une manière indirecte, le champ d'intervention de l'Etat en matière de politique conjoncturelle. Les considérations qui précèdent montrent cependant avec toute la clarté désirable qu'il ne peut ni ne doit en être question.

- Le rôle assigné à la politique en matière d'approvisionnement ne consiste pas seulement à assurer l'approvisionnement de la population en temps de crise, mais aussi à maintenir autant que faire se peut la vie économique. Ce sont, notamment, des considérations de politique sociale qui militent en faveur de ce dernier objectif. Pour que ces tâches difficiles puissent être menées à bien, il est indispensable que l'économie et l'Etat collaborent étroitement, d'autant plus que les personnes disposant des connaissances spéciales nécessaires ne peuvent être trouvées le plus souvent que dans les milieux économiques. En outre, l'Etat ne serait absolument pas en mesure de résoudre à lui seul les problèmes variés et souvent ardus liés à l'approvisionnement du pays. C'est pourquoi il faut conserver le *système de milice* qui a donné entière satisfaction. Selon ce système, des spécialistes issus de l'économie et des administrations publiques assument de leur plein gré certaines tâches dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays. Ils exercent ces activités à titre accessoire en y apportant non seulement leurs connaissances

techniques, mais aussi leur aptitude à résoudre les problèmes de façon simple, réaliste et efficace.

Depuis des décennies, le système de milice a largement fait ses preuves. L'économie y est intégrée à part entière et appelée à partager les responsabilités. C'est là précisément la raison pour laquelle le maintien du système offre la garantie que l'intervention de l'Etat demeurera inscrite dans certaines limites et cela non seulement quant au fond, mais aussi en matière d'organisation.

Le projet de loi est conforme en tous points aux principes énoncés ci-dessus. Pour s'en convaincre, il n'est que de prendre connaissance du texte des articles et des explications qui s'y rapportent.

13 La portée matérielle du projet

Il ressort du message à l'appui de l'arrêté fédéral concernant la nouvelle réglementation de l'approvisionnement du pays que les mesures à prendre dans ce domaine peuvent toucher un secteur déterminé de l'économie suisse, ou plusieurs en même temps. Selon la gravité de la menace, les répercussions de l'intervention sur certains droits individuels seront plus ou moins sensibles. C'est la raison pour laquelle, déjà, le projet de loi doit énumérer de manière aussi exhaustive que possible les mesures entrant en considération. Il doit en outre être pleinement conforme aux principes énoncés sous chiffre 12.

Il faut cependant souligner que l'approvisionnement du pays doit être assuré même dans les situations les plus difficiles, telles qu'un blocus économique de longue durée ou une guerre. En présence d'événements de ce genre, on ne pourra plus renoncer à de vastes interventions de l'Etat. Ces considérations font apparaître certaines incompatibilités:

- D'une part, il est nécessaire, pour des raisons tenant principalement à la notion d'Etat fondé sur le droit, que les mesures à prendre soient édictées aussi longtemps que possible sur la base du droit ordinaire. Il faut pour cela que les pouvoirs conférés par la loi à l'autorité soient suffisamment étendus et qu'ils puissent être délégués aux organes qui sont à même d'agir en temps utile le moment venu, c'est-à-dire au Conseil fédéral et aux départements. En matière d'approvisionnement du pays, il est de première importance que les bases légales soient disponibles à temps. De plus, le choix et la mise en œuvre des moyens doivent être opérés avec beaucoup de souplesse.
- D'autre part, il faut cependant veiller de très près à ne pas créer une «économie de guerre en temps de paix»; en d'autres termes, les mesures et délégations de compétences prévues doivent demeurer juridiquement, économiquement et politiquement supportables. A cela s'ajoute qu'il serait parfaitement illusoire, déjà pour des raisons purement matérielles, de vouloir dresser dans la loi une liste complète des moyens d'action nécessaires. Même si l'on établit une telle liste avec le plus grand soin, on ne peut exclure d'emblée qu'elle comporte des lacunes. D'ailleurs, l'un des aspects caractéristiques du droit régissant l'approvisionnement du pays est qu'il ne peut reposer uniquement sur l'expérience acquise; il doit au contraire offrir une

marge de manœuvre suffisante pour faire face à des événements imprévisibles. C'est dire qu'il est impossible de définir d'avance tous les cas où une dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'impose; quoi qu'il en soit, une loi qui autoriserait n'importe quelle atteinte à cette liberté enfreindrait de toute évidence le principe de la constitutionnalité. Même si elle était ancrée dans le droit ordinaire, une réglementation de ce genre ne serait plus compatible avec notre système d'économie libérale.

Il découle de ce qui précède que la future loi sur l'approvisionnement du pays devra pouvoir servir aussi longtemps que possible de fondement aux mesures à prendre en la matière. Il est toutefois concevable que dans certaines situations, les moyens qu'elle offre soient épuisés. Le cas échéant, il y aurait lieu d'attribuer aux autorités des compétences complémentaires, soit sur la base de l'article 89bis de la constitution, soit en vertu de pleins pouvoirs extraordinaires. Demain comme aujourd'hui il ne sera pas possible, pour les raisons mentionnées ci-dessus, de renoncer a priori à de telles attributions.

2 Résultats de la procédure de consultation

21 Introduction

Par décision du 9 juillet 1980 le Conseil fédéral a habilité le Département fédéral de l'économie publique à soumettre à la procédure de consultation le projet de loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays.

Le 10 juillet 1980, le Département fédéral de l'économie publique a invité les gouvernements cantonaux, les partis politiques, des organisations patronales et syndicales, ainsi que d'autres organisations économiques intéressées à se déterminer sur le projet de loi.

Au total 104 invitations à se prononcer ont été lancées. 70 avis ont été exprimés, ce qui correspond à une participation de quelque 73 pour cent. En outre, on a enregistré 11 prises de position d'organisations qui n'avaient pas été officiellement invitées à se prononcer.

22 Avis de principe

Une majorité évidente des avis exprimés fait état d'une impression positive sur l'ensemble du projet. Le projet est jugé en mesure de remplir le mandat constitutionnel; la répartition prévue des tâches entre la Confédération et les cantons semble équilibrée et les dispositions paraissent adéquates.

En revanche plusieurs milieux – essentiellement économiques – ont craint que le projet franchisse en partie les limites constitutionnelles et que certaines dispositions attribuent au Conseil fédéral de très vastes possibilités d'intervention, donnant ainsi libre cours à l'emprise de l'Etat. Ces milieux ont en outre constaté que la volonté d'appliquer la future loi avec la retenue qui s'impose, ressort certes parfois du rapport mais beaucoup moins du texte légal lui-même. Ces critiques visent en premier lieu les dispositions du troisième titre du projet (mesures contre les perturbations des marchés). De l'avis de ces milieux, les

dispositions de ce titre ne doivent autoriser la Confédération qu'à prendre des mesures en vue de graves pénuries de biens et de services d'importance vitale auxquelles l'économie ne peut remédier par ses propres moyens. Cette formulation permettrait d'exclure de manière catégorique que l'Etat s'immisce dans la vie économique déjà lors de perturbations bénignes des marchés comme elles peuvent survenir fréquemment.

De nombreux avis provenant de tous les milieux consultés ont demandé de manière catégorique le maintien, voire le renforcement du système de milice, selon lequel des spécialistes émanant de l'économie et de l'administration publique assument volontairement des fonctions dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays. On a estimé d'une manière générale que seul ce système offre les garanties voulues pour que les services chargés de l'exécution de la loi soient en mesure d'agir en pleine connaissance des réalités économiques. A cet égard, les avis recueillis se sont prononcés tout aussi nettement en faveur du maintien de l'institution d'un délégué exerçant ses fonctions à temps partiel. Un parti politique a cependant demandé que l'on examine si le délégué ne devrait pas être remplacé par un directeur de l'Office fédéral pour l'approvisionnement du pays exerçant ses fonctions à plein temps.

De nombreuses organisations syndicales et de consommateurs ont proposé de créer une commission consultative pour l'approvisionnement du pays. Une commission de ce genre permettrait également aux milieux qui ne sont pas représentés au sein du système de milice, ou qui ne le sont que très peu, de se prononcer sur des questions de principe dans le domaine de l'approvisionnement du pays.

Diverses organisations des milieux agricoles et sylvicoles ainsi que des détaillants en alimentation ont souhaité que la loi, et plus particulièrement le rapport à l'appui, fassent état de l'importance fondamentale et du rôle important que jouent leurs branches économiques dans l'approvisionnement du pays.

Au demeurant, il y a lieu de constater qu'aucun avis exprimé dans la procédure de consultation n'a reflété une opinion fondamentalement négative.

23 Appréciation des diverses dispositions du projet

231 Dispositions générales

But

La formulation de l'article définissant le but de la loi a souvent été jugée trop extensive par rapport au texte constitutionnel. Il y aurait lieu de tenir mieux compte de ce dernier et de préciser que s'il s'agit d'assurer *en tout temps* l'approvisionnement du pays, cela se rapporte exclusivement aux mesures préparatoires, alors que d'autres mesures ne peuvent être prises que si l'économie n'est pas à même de remédier aux perturbations par ses propres moyens.

Selon d'autres avis, cet article devrait exprimer plus nettement la subsidiarité de toutes les mesures prises par l'Etat, en répétant par exemple la terminologie de l'article constitutionnel («graves pénuries *auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens*»).

Les biens et services d'importance vitale

Selon de nombreux avis exprimés, les biens et services qui ne servent qu'à assurer à la population un niveau de vie convenable ne sauraient être considérés comme étant d'importance vitale.

En ce qui concerne l'énumération des biens et services d'importance vitale, diverses propositions d'adjonctions ont été faites, telles que matériel d'emballage, savons et détergents, eau potable.

232 Mesures de défense nationale économique

S'agissant des mesures relevant de l'*état de préparation permanent,* les remarques ont porté pour la plupart sur les dispositions relatives à la constitution des réserves, en particulier sur les stocks obligatoires. En général, les avis recueillis recommandent de maintenir le système actuel. En revanche, la possibilité offerte par l'avant-projet de contraindre certaines entreprises à constituer des réserves a été souvent fort critiquée: une intervention aussi directe de la Confédération serait de nature à remettre en cause le système des stocks obligatoires qui fonctionne aujourd'hui de manière entièrement satisfaisante. On a en outre jugé excessif d'attribuer aux organisations de détenteurs de réserves obligatoires un droit d'expropriation leur permettant de se procurer des entrepôts. Exonérer ces organisations de tout impôt direct constitue, aux yeux de tous les cantons qui se sont prononcés sur ce point, une ingérence dans leur souveraineté fiscale.

Un problème controversé a été celui de la constitution de réserves pour personnes nécessiteuses: alors que, pour des raisons pratiques, les uns demandent que la disposition en question soit biffée, les autres estiment que les cantons devraient être astreints comme jusqu'ici à détenir des réserves pour faire face à des situations de crise.

De nombreux milieux ont relevé que l'obligation imposée à certaines entreprises de *fournir des prestations* n'est concevable qu'en période d'aggravation de la menace.

L'extension du catalogue des *mesures en cas d'aggravation de la menace* a reçu un accueil en principe favorable. Toutefois, nombreux sont ceux qui ont demandé que l'application de la loi demeure strictement conforme aux principes de la proportionnalité et de la subsidiarité. D'autres, en revanche, ont regretté que la liste des mesures prévues soit exhaustive; ils ont souligné que certains moyens d'action risquent de faire défaut le moment venu. Parmi les diverses mesures envisagées, *la création et le maintien de lieux de production* ont suscité des remarques; alors que certains y voient une restriction excessive de la liberté du commerce et de l'industrie et demandent d'y renoncer, d'autres estiment que cette mesure devrait être prévue déjà dans le cadre de l'état de préparation permanent. La possibilité d'instaurer une *surveillance des prix* a été le plus souvent reconnue suffisante; toutefois, certains milieux syndicaux et organisations de consommateurs ont souhaité que le projet prévoie également une surveillance des marges, voire un contrôle des prix.

233 Mesures contre les perturbations des marchés

De nombreux milieux ont exigé que l'on s'inspire ici plus étroitement du texte de l'article constitutionnel sur l'approvisionnement du pays. La notion de «perturbations des marchés» a été fort critiquée, en ce sens que les mesures prévues ne devraient être applicables qu'en cas de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas à même de remédier par ses propres moyens. De plus, elles ne devraient porter que sur des biens d'importance vitale et ne viser qu'à prévenir ou à résorber des pénuries de nature *quantitative* et non pas à compenser des fluctuations de prix. Certains ont en outre souhaité que les mesures en question soient définies de manière plus précise.

Quelques-uns ont regretté, ici aussi, que les mesures soient énumérées de manière exhaustive, tant il est évident que les graves pénuries peuvent avoir des conséquences imprévisibles.

De l'avis de plusieurs milieux économiques, la libération de réserves obligatoires en période de pénurie ne doit pas porter préjudice à la défense nationale économique. C'est pourquoi d'aucuns suggèrent de délimiter strictement, dans la loi, les quantités destinées à remédier aux pénuries et celles qui sont réservées à la défense nationale économique. Dans cette hypothèse il faudrait déterminer, d'entente avec l'économie et les organisations de détenteurs de réserves obligatoires, si un accroissement du volume de ces réserves s'impose. Selon d'autres avis, il n'est ni judicieux ni nécessaire d'augmenter le volume des réserves car plusieurs branches économiques disposent déjà de stocks obligatoires considérables.

234 Mesures administratives, protection juridique, dispositions pénales

D'une manière générale ces dispositions ont donné lieu à fort peu de remarques. Certains ont proposé un regroupement en un seul article de quelques dispositions dont le contenu est largement semblable.

En revanche, la disposition prévoyant la fermeture d'entreprises à titre de sanction en cas de violation de la loi a été vivement critiquée; il s'agirait là d'une sanction trop rigoureuse qui pourrait même aller à fin contraire.

235 Dispositions d'exécution

Exécution

On a surtout déploré que le projet offre seulement la *possibilité* («Kann-Vorschrift») de faire appel à la coopération des cantons et des organisations économiques. En outre, certains cantons ont demandé que leurs tâches soient définies de manière plus précise, en soulignant toutefois que toute ingérence dans leur souveraineté en matière d'organisation doit être évitée.

Organisation

Tous les milieux consultés se sont prononcés clairement en faveur du maintien, voire d'un renforcement du système de milice et de l'institution du délégué. En

revanche, un parti politique a demandé que l'on examine la question de savoir si le délégué ne devrait pas être remplacé par un directeur nommé à plein temps.

Diverses organisations économiques ont estimé que les offices énumérés dans le projet doivent suffire; il faut donc renoncer à créer d'autres offices ou des corporations et établissements de droit public.

236 Dispositions transitoires

Les remarques faites à ce sujet portent principalement sur l'article relatif à la protection d'avoirs. Quelques organisations économiques attachent une grande importance à ce que les bases légales nécessaires soient maintenues.

24 Articles supplémentaires

Parmi les avis recueillis, quelques-uns ont proposé des articles supplémentaires. On trouvera ci-après les principales propositions:

- Certains milieux agricoles et sylvicoles ont estimé que le projet devrait également contenir un article sur l'encouragement des études et de la recherche dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays.
- Des organisations sylvicoles ont demandé d'incorporer au projet une disposition sur l'extension de l'exploitation forestière.
- Divers cantons et un parti politique ont demandé que le projet soit complété par une disposition relative à l'instruction des fonctionnaires de l'approvisionnement du pays dans les cantons et les communes. Une partie d'entre eux ont estimé que le problème des dispenses du service actif dans l'armée et dans la protection civile devrait également être réglé dans ce projet.
- Diverses organisations syndicales et de consommateurs ont exprimé l'avis que le projet devrait contenir un article relatif à l'information de la population et à la constitution de provisions de ménage.

25 Résumé

En résumé, on peut affirmer que le projet a été accueilli de manière nettement positive par les milieux consultés.

Les principales critiques ont porté sur les mesures contre les perturbations des marchés qui, selon une opinion largement répandue, vont au-delà de la base constitutionnelle.

3 Partie spéciale: Commentaire des articles du projet

Titre premier: Introduction

Article premier But

Cette disposition définit le but de la loi. Les expériences faites ces dernières années ont démontré que la législation en vigueur (LF du 30 septembre 1955

sur la préparation de la défense nationale économique, ci-après LDNE) ne répond plus aux exigences car elle n'offre, pour l'essentiel, de bases légales qu'en cas de danger de guerre imminent et de grave perturbation des importations de biens d'importance vitale. Elle ne tient pas suffisamment compte d'autres genres de menaces qui, sans exiger de mesures militaires, peuvent aboutir à des situations critiques pour notre population.

Dès lors, la nouvelle loi doit s'étendre à tous les genres de menaces et permettre d'assurer autant que possible l'approvisionnement de notre pays en biens et services d'importance vitale, aussi bien en cas de danger de guerre imminent ou d'autres menaces procédant d'une politique de puissance qu'en présence de graves pénuries résultant de perturbations des marchés, auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. C'est dire que le champ d'application de la nouvelle loi est plus vaste que celui de la loi de 1955.

Il faut cependant souligner que toutes les mesures prévues dans la nouvelle loi ne peuvent être décrétées que si elles sont nécessaires à la défense nationale économique ou pour assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale. Cette formule délimite le cadre dans lequel s'inscrivent les diverses compétences attribuées à la Confédération. Il en résulte notamment que la loi ne saurait servir de fondement à des mesures générales relevant de la politique commerciale, conjoncturelle ou énergétique, ou encore tendant à venir en aide à certaines branches économiques.

En ce qui concerne l'énergie, le message du 25 mars 1981 concernant les principes de la politique de l'énergie (FF *1981* II 352) a déjà souligné que la législation sur l'approvisionnement du pays ne permet pas à la Confédération de prendre les mesures en politique énergétique qui visent à long terme à améliorer les structures de l'offre et de la demande dans le secteur de l'énergie. Aux termes dudit message, il faut cependant viser à coordonner aussi efficacement que possible les exigences de la politique énergétique et celles de la politique d'approvisionnement.

L'hypothèse d'une catastrophe frappant l'ensemble du pays pose un problème particulier. Il est évident que, le cas échéant, des mesures devraient être prises en matière d'approvisionnement. Toutefois, de telles mesures sortiraient nettement du cadre de la présente loi (danger de guerre imminent ou autres menaces résultant de mesures prises par une puissance étrangère d'une part, menaces résultant de perturbations des marchés d'autre part). Dès lors, le Conseil fédéral devrait être investi de compétences encore plus étendues. Or il importe que les pouvoirs qui lui sont conférés soient d'emblée clairement définis et limités. C'est pourquoi il y a lieu de renoncer à étendre dans ce sens le champ d'application de la loi. En cas d'urgence, le Conseil fédéral pourra toujours ordonner les mesures indispensables que l'article 102, chiffre 10, de la constitution l'autoriserait à prendre directement pour veiller à la sûreté intérieure de la Confédération.

L'application de la loi tiendra compte aussi de la profonde insertion de notre pays dans l'économie mondiale. Etant donné la pauvreté de la Suisse en matières premières, notre activité économique extérieure n'est pas seulement

une source de prospérité, mais aussi une nécessité vitale, que les relations internationales soient stables ou non. Cette imbrication économique explique la participation active de la Suisse aux efforts visant à libéraliser le commerce mondial et à sanctionner juridiquement cette libéralisation. Il est évident que les négociations internationales menées dans ce contexte peuvent contribuer à assurer l'approvisionnement du pays et que les accords auxquels elles aboutissent doivent être respectés. Or, telles que les prévoit la loi, certaines des mesures consistant à assurer notre approvisionnement peuvent entraver ces efforts. De ce fait se pose la question de savoir comment concilier de telles mesures avec les engagements internationaux de la Suisse. Les principaux accords qui institutionnalisent la libéralisation des échanges comportent certes une clause de réserve pour les mesures prévues en cas de guerre ou de grave tension internationale (art. XXI GATT, art. 18 AELE, art. 21 de l'accord de libre-échange avec la CEE); il faut également mentionner ici le Protocole nº 5 de l'accord de libre-échange avec la CEE, qui n'autorise la constitution de réserves obligatoires dans le secteur industriel que pour certains produits.

Mais jusqu'où va, en regard des mesures prescrites par la loi sur l'approvisionnement, la liberté d'action dévolue aux Etats, seules peuvent le déterminer de cas en cas les situations concrètes et les consultations menées avec les organismes internationaux concernés et les parties aux accords. Sauf nécessité, les limites établies par le droit international ne devraient de toute façon pas être franchies. En outre, abstraction faite de ces limites, il y a lieu, en examinant si l'application de la loi répond aux principes d'opportunité et de proportionnalité, de tenir compte des contre-mesures étrangères que pourraient déclencher les dispositions suisses.

Article 2 Biens et services d'importance vitale

Pour délimiter le champ d'application de la loi, il est nécessaire de définir la notion de biens et de services d'importance vitale. Il s'agit là de l'un des problèmes les plus importants, mais aussi les plus ardus, de la politique de l'approvisionnement. Il est exclu de poser une définition générale et permanente. Malgré cela, on ne saurait laisser à chaque individu ou groupement le soin de déterminer lui-même et selon son bon plaisir les biens ou services qui entrent en considération; cela vaut aussi pour les mesures qui relèvent de l'économie de marché. Il est évident qu'une telle solution doit être écartée, déjà pour la simple raison qu'il s'agit d'assurer l'approvisionnement *du pays*, ce qui postule l'existence d'un intérêt général, à savoir le bien public. C'est donc en fonction de l'intérêt du pays qu'il faut choisir et définir les biens et les services qui, selon les circonstances et le but visé, doivent être considérés comme étant d'importance vitale. Dans cette hypothèse, on peut admettre en principe que les principaux groupes de biens et de services tels qu'ils sont mentionnés au 2e alinéa sous lettre a (biens), b (services) et c (installations d'entreposage) doivent être pris en considération. Il faut cependant souligner que l'énumération n'est pas exhaustive, ce qui ressort nettement de l'expression «en particulier». Il va sans dire que nombre d'autres biens et services – tels que l'eau potable, le matériel d'emballage, les savons et détergents etc. – sont eux aussi d'importance vitale.

Titre deuxième: Mesures de défense nationale économique

Chapitre premier: Principe

Article 3

Contrairement aux mesures prévues pour le cas de graves pénuries (art. 26 à 29 ci-après) c'est à la Confédération, d'abord, qu'il appartient d'assurer l'approvisionnement du pays, au sens du 1er alinéa. Cela ne signifie cependant pas qu'elle assume cette tâche à elle seule. Au contraire: les cantons et les communes, ainsi que les entreprises et les organisations économiques apportent leur concours. L'approvisionnement doit être assuré aussi bien lorsque notre pays lui-même est menacé que lorsque des menaces dirigées contre d'autres pays ont des répercussions sur la Suisse et sur son approvisionnement.

Par défense générale, il faut entendre ici non seulement la défense économique, mais aussi politique et militaire, les trois secteurs formant un tout. Il s'agit dès lors que la coordination nécessaire soit assurée entre ces divers domaines et non pas seulement entre les mesures préventives en vue du temps de guerre et l'économie de guerre.

S'agissant des mesures de défense nationale économique, il faut distinguer entre la préparation et la mise en œuvre de ces mesures. La préparation comprend, d'une part, les mesures à caractère *permanent* et, d'autre part, celles qui ne peuvent être prises *qu'en cas d'aggravation de la menace*. Les premières consistent principalement à accumuler des réserves de marchandises à des fins déterminées. Les secondes sont édictées de cas en cas et restent en vigueur aussi longtemps que la situation l'exige. Pour pouvoir, le cas échéant, déployer leurs effets immédiatement, elles doivent absolument être préparées en période normale déjà et être constamment réexaminées. Elles doivent permettre d'assurer l'approvisionnement durant un laps de temps déterminé. Là aussi, les principes d'équité et d'opportunité doivent être respectés; c'est ce qui ressort du 2e alinéa.

Chapitre 2: Etat de préparation permanent

Section 1: Constitution de réserves

Article 4 Généralités

Il ressort *du 1er alinéa,* que la constitution de réserves doit continuer d'incomber en premier lieu à l'économie privée. Cette solution est conforme à notre régime économique et a donné satisfaction. Dans ce domaine comme dans tous les autres, l'intervention des pouvoirs publics a pour seul but de compléter les mesures privées.

Le *2e alinéa* perpétue pour une large part le droit en vigueur. Les mesures qu'il prévoit ne sont pas énumérées exhaustivement. Un simple appel à la population l'invitant à constituer des réserves est déjà considéré comme un encouragement; à cela s'ajoutent la concession d'avantages et, éventuellement, l'octroi de subventions, de prêts et de garanties (aides financières). Il y aura lieu cependant d'observer la plus grande retenue en matière d'aides financières, car la Confédération ne contrôle pas – et ne pourrait d'ailleurs contrôler – les réserves constituées volontairement. Cette remarque vise aussi bien les provi-

sions de ménage que les stocks constitués volontairement par les entreprises, provisions et stocks pour lesquels l'octroi de subsides, prêts etc. n'entre pas en considération.

Pour ce qui est des *provisions de ménage,* la Confédération encourage leur constitution en recommandant périodiquement à la population de faire provision de certaines marchandises d'importance vitale. Elle organise à cette fin des campagnes à l'échelon national; ces dernières années, les milieux économiques intéressés se sont largement associés à ces campagnes. L'information nécessaire est également diffusée lors de manifestations d'intérêt régional ou local qui, de par leur nature, se prêtent à ce genre de propagande. Même en cas de réglementation des marchandises, les provisions de ménage sont laissées à leurs propriétaires sans être imputées sur les attributions auxquelles ils ont droit. Une ordonnance d'exécution donnera, à cet égard, les assurances nécessaires. Il n'y a dès lors pas lieu de prévoir – indépendamment de l'article 4, 2e alinéa – une disposition légale spéciale relative aux provisions de ménage.

S'agissant des *réserves constituées volontairement par les entreprises,* le droit en vigueur les laisse également à la disposition de leurs propriétaires, mais seulement «en tant que le permet l'intérêt du pays» (art. 4, 1er al. LDNE). Il ne faut pas confondre les réserves de ce genre avec les réserves obligatoires constituées volontairement (voir commentaire de l'art. 6). Contrairement à ces dernières, elles restent en permanence à la libre disposition de leurs propriétaires, à moins que les autorités ne décrètent la livraison obligatoire. La Confédération n'accorde aucune garantie financière pour ce genre de réserves et ne les contrôle pas.

Or certains milieux économiques ont souvent reproché à la loi de ne pas dire avec suffisamment de clarté dans quelles circonstances la Confédération a le droit de disposer de ces réserves. Ces milieux craignent qu'en cas de réglementation des marchandises, l'Etat ne revendique les marchandises en question sans que cela réponde à une nécessité véritablement urgente. Ils ont souhaité que, dans la nouvelle loi, la Confédération renonce une fois pour toutes à cette faculté et qu'elle donne à cet effet des garanties absolues qui la lieraient même en régime de pleins pouvoirs. Un engagement général d'une telle portée, s'appliquant à tous les biens d'importance vitale, n'est pas concevable sous cette forme. Il y a cependant tout lieu d'admettre que nombre d'entreprises seraient plus disposées à constituer de telles réserves si la loi leur donnait une garantie aussi étendue que possible que ces marchandises seraient laissées à leur disposition. C'est pourquoi le projet utilise le terme «en principe» qui restreint au minimum nécessaire le pouvoir d'appréciation des autorités. Cela montre clairement au propriétaire de ces réserves qu'en règle générale, elles ne seront pas soumises au régime de la livraison obligatoire. En d'autres termes, cette éventualité n'est concevable que dans l'hypothèse d'une grave crise d'approvisionnement à l'échelon national, c'est-à-dire lorsque l'approvisionnement de tout le pays menace d'être très sérieusement compromis. La survenance d'événements aussi graves implique que le pays se trouve dans un cas de défense ou que l'importation de biens non substituables est complètement bloquée durant une longue période. Une autre situation exceptionnelle de ce genre est celle où, en cas de crise générale, une entreprise propriétaire de telles

réserves n'est plus en mesure d'assurer elle-même la production ou de ravitailler sa clientèle.

Aux termes du *3e alinéa,* les dispositions relatives à la constitution de stocks de céréales panifiables sont réservées. Il est nécessaire de le préciser car cette législation et le présent projet règlementent de la même manière un domaine identique, à savoir la constitution de stocks dans le cadre de l'état de préparation permanent. Dans ce domaine, les dispositions de la loi sur le blé sont complétées par celles de la loi sur l'approvisionnement du pays; celle-ci est en outre applicable de manière générale dans la mesure où l'approvisionnement du pays en blé et en pain n'est pas réglé par la loi sur le blé. Dans ce contexte, il faut également rappeler l'existence de relations étroites entre l'approvisionnement du pays et plusieurs autres domaines que la Confédération est habilitée à réglementer: transports et énergie, monnaie, droit foncier et, en particulier, défense militaire. Il convient de souligner que la nouvelle loi sur l'approvisionnement du pays n'est aucunement destinée à se substituer à ces dispositions.

Article 5 Constitution de stocks minimums

Les contrats de stockage obligatoire (cf. commentaire de la section 2) suffisent en général à assurer l'approvisionnement du pays. On peut donc renoncer en principe à conférer au Conseil fédéral le pouvoir d'ordonner l'accumulation de stocks déterminés. Certes, l'avant-projet contenait une disposition selon laquelle les entreprises qui concourent à l'approvisionnement en biens d'importance vitale peuvent, au besoin, être astreintes à constituer des réserves. Il ressort cependant de plusieurs avis recueillis au cours de la procédure de consultation qu'une mesure de ce genre serait considérée comme une ingérence très grave dans la liberté économique des entreprises et qu'elle serait de nature à remettre en cause le système des réserves obligatoires qui a donné entière satisfaction jusqu'à ce jour. Il serait de même injustifiable de vouloir contraindre certaines entreprises d'une même branche économique de constituer de telles réserves et d'autres pas. Cela provoquerait des distorsions de concurrence. Nous pouvons nous rallier à ces considérations et renoncer à solliciter des pouvoirs aussi étendus.

Il y a cependant des cas exceptionnels exigeant que l'existence de certains stocks minimums soit garantie. Cela vaut en particulier pour certaines denrées alimentaires importantes, mais aussi pour les agents énergétiques nécessaires à leur production. Une telle réglementation conduit en outre à une meilleure décentralisation des réserves, ce qui constitue sans doute un avantage eu égard aux difficultés de transport auxquelles il faut s'attendre au début d'une mobilisation.

Il ne paraît pas judicieux d'allouer une indemnité spéciale aux entreprises qui seront tenues de constituer ces stocks minimums. Des stocks servant à couvrir les besoins pour deux à quatre semaines au plus, comme ce serait le cas en l'occurrence, ne sauraient être considérés comme des stocks supplémentaires; en effet, quelques réserves sont de toute manière nécessaires pour assurer l'exploitation normale de l'entreprise.

Il se peut pourtant que, faute de place ou pour des raisons financières,

certaines entreprises ne puissent raisonnablement être contraintes de constituer ces réserves. Dans des cas de ce genre, les cantons sont appelés, avec le concours des communes, à pourvoir par d'autres moyens à la constitution des stocks nécessaires.

Le droit en vigueur consacre déjà une réglementation analogue (art. 5 LDNE), en vertu de laquelle, par exemple, les boulangeries doivent détenir en permanence les stocks de farine de panification, de levure pressée et de sel nécessaires pour couvrir les besoins courants de leur clientèle pendant quinze jours au moins.

Section 2: Réserves obligatoires

Les dispositions de cette section ont pour objet la réglementation régissant les réserves obligatoires. Cette institution, déjà consacrée par le droit en vigueur, donne largement satisfaction. Il n'y a donc aucune raison d'envisager des modifications fondamentales. Les considérations qui vont suivre montrent cependant que l'expérience acquise au cours de ces dernières années impose d'apporter certaines retouches à ce que l'on appelle le «droit de disjonction».

Article 6 Contrat de stockage obligatoire

Pour la constitution de réserves obligatoires, la Confédération conclut des contrats avec des entreprises (1er al.). Ces contrats sont de droit public et précisent les droits et obligations respectifs de la Confédération et des propriétaires de stocks.

S'agissant de la *conclusion* de ces contrats, il faut distinguer trois hypothèses:

1. Celui qui désire constituer des réserves d'une marchandise qu'il estime être d'importance vitale peut de sa propre initiative proposer à la Confédération la conclusion d'un contrat de stockage. L'autorité fédérale compétente examine cette proposition dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et sur la base des directives établies par des spécialistes issus de l'économie en collaboration avec les offices compétents. Si elle parvient à la conclusion que la marchandise en cause est d'importance vitale, elle passe le contrat.
2. Il peut également se produire que l'autorité compétente, au vu de la situation ou de l'évolution économique, reconnaisse la nécessité de constituer des réserves d'une marchandise donnée. Dans ce cas, elle peut entamer de son propre gré des négociations avec la branche économique ou la maison en cause et lui proposer de conclure volontairement un contrat de stockage.

   Dans ces deux cas, on parle de constitution *volontaire* de réserves *obligatoires,* parce que, d'une part, l'entreprise est entièrement libre de conclure ou non un tel contrat et que, d'autre part, la marchandise en stock doit être constamment et intégralement entreposée dès la conclusion du contrat; la réserve ne peut être supprimée ou diminuée (art. 7, 1er al.) ni sa qualite altérée sans l'assentiment formel de l'autorité compétente.
3. Au nombre des conditions requises pour que l'approvisionnement du pays soit assuré, il faut mentionner en premier lieu, aujourd'hui comme hier, la

constitution de réserves de marchandises en quantités suffisantes. Il s'est cependant révélé que les branches économiques et maisons concernées ne sont pas toujours en mesure de constituer des réserves obligatoires ou d'en accumuler un volume suffisant. C'est pourquoi, dans la loi actuelle déjà, la Confédération a établi une interdépendance entre l'importation de biens indispensables et la constitution de stocks; l'importation de marchandises déterminées a été soumise au régime du permis et l'octroi des autorisations subordonné à la conclusion et à l'exécution de contrats de stockage. Ce système de contrainte indirecte a donné satisfaction et sera maintenu dans la nouvelle loi (voir art. 8). Dans cette hypothèse, on parle de «*stockage obligatoire proprement dit*».

En concluant un contrat de stockage obligatoire, le propriétaire s'engage envers la Confédération à détenir des stocks déterminés en un endroit convenu, à leur vouer les soins qu'ils requièrent et à les renouveler constamment. Il s'agit de stocks de marchandises excédant les besoins normaux de l'entreprise. La Confédération en facilite le financement et octroie des privilèges fiscaux. Les articles 6 à 9 énumèrent les principes qui habilitent la Confédération à conclure de tels contrats.

A l'heure actuelle, seul le contrat permet à la Confédération d'exiger que les marchandises faisant l'objet du stock obligatoire soient propriété de l'entreprise. Il s'agit là d'une réglementation qui, à deux égards, n'est pas satisfaisante: d'abord, les articles 11 et 12 de la loi en vigueur (LDNE), qui ont pour objet l'exécution forcée, contiennent implicitement le principe que le stock doit être propriété de celui qui conclut le contrat, puisqu'un droit de disjonction ne peut être exercé que sur les biens dont le débiteur est propriétaire. Dans cette optique, la simple logique impose de toute évidence que cette condition soit également prévue par la loi. Il faut cependant mentionner encore une autre raison qui commande de prescrire, dans la nouvelle loi, que toutes les réserves obligatoires – y compris celles qui ne sont pas financées avec l'aide de la Confédération et pour lesquelles celle-ci n'obtient pas de sûretés – doivent être propriété de la maison qui conclut le contrat. En effet, dans l'hypothèse d'une réglementation des marchandises, la Confédération doit pouvoir disposer en tout temps des réserves obligatoires sans avoir à intenter préalablement de longues procédures contre d'éventuels tiers propriétaires. C'est pourquoi l'article 6, 4e alinéa du projet impose à toutes les maisons concernées, sans exception, de ne mettre en stock obligatoire que des marchandises dont elles sont pleinement propriétaires. Bien entendu, cela n'exclut pas que des maisons disposant de stocks en copropriété ou en propriété commune s'engagent solidairement envers la Confédération à constituer des réserves obligatoires. Le cas échéant, la Confédération peut réclamer le stock entier auprès de chacun de ses partenaires contractuels. Les conventions que ces derniers passent entre eux ne sont pas opposables à la Confédération. Si, pour financer une telle réserve, on fait appel à la garantie de la Confédération, il y aura lieu, en règle générale, de faire en sorte que l'un des propriétaires s'oblige envers les banques en qualité de tireur de l'effet de change, alors que les autres signent le même effet à titre de cautions solidaires.

Article 8 Régime du permis d'importation pour assurer la constitution de réserves obligatoires

Aujourd'hui déjà, le Conseil fédéral peut soumettre au régime du permis l'importation de certains produits pour lesquels notre dépendance à l'égard de l'étranger est particulièrement forte. C'est ainsi que, jusqu'à ce jour, diverses denrées alimentaires et fourragères, les carburants et combustibles liquides, les lubrifiants, les antibiotiques, certains engrais et semences ainsi que les savons et détergents ont été soumis à ce régime qui sera prochainement déclaré à nouveau applicable au charbon. La question se pose également pour le gaz naturel; dans ce domaine, les études entreprises jusqu'à ce jour se sont heurtées à des difficultés techniques. Elles seront néanmoins poursuivies.

A l'heure actuelle, la délivrance du permis est subordonnée à la condition que l'intéressé conclue et exécute un contrat de stockage (stockage obligatoire proprement dit) et qu'il prenne en charge des marchandises du même genre, susceptibles de détérioration, qui sont prélevées sur les stocks appartenant à la Confédération. L'expérience a cependant montré que, selon la nature de la marchandise soumise au régime du permis d'autres conditions encore devraient entrer en considération. Par exemple, pour une marchandise donnée, la constitution de réserves peut être jugée nécessaire ou superflue selon l'usage auquel cette marchandise est destinée. Dans un cas de ce genre, il serait sans doute inopportun et inéquitable de décréter que la marchandise en tant que telle sera assujettie à l'obligation de constituer des réserves sans égard à sa destination. Toutefois, si l'on ne soumet à cette obligation qu'une partie des marchandises importées, on crée des possibilités considérables d'éluder la réglementation, ce qui est de nature à remettre gravement en cause la constitution de réserves. C'est pourquoi, dans une telle hypothèse, les importateurs non assujettis à l'obligation de constituer des réserves devraient pouvoir être contraints de souscrire un acte d'engagement pour la marchandise en cause.

Au demeurant, il importe de souligner que ces charges et conditions ne doivent pas être de n'importe quelle nature, mais se rapporter directement au stockage obligatoire de marchandises d'importance vitale. Elles ne doivent en particulier pas donner lieu à des mesures protectionnistes. Il faut cependant aussi veiller à éviter dans toute la mesure du possible que la loi ne provoque des distorsions de concurrence, plus particulièrement au détriment des entreprises indigènes. Cela vaut en premier lieu pour l'industrie suisse de transformation dans le secteur des denrées alimentaires. Elle peut en effet être confrontée à des problèmes de ce genre lorsque des contributions aux fonds de garantie sont perçues lors de l'importation des matières premières qu'elle utilise, alors que les produits terminés correspondants peuvent être importés sans que ces contributions soient prélevées. A première vue, la manière la plus logique et la plus simple de résoudre ce problème consisterait à soumettre ces produits terminés au régime du permis d'importation et, par là, au stockage obligatoire proprement dit, ce qui serait en principe possible sur la base de l'article 8, 1er alinéa. On ne saurait cependant affirmer que tous les produits terminés fabriqués à l'aide de matières premières d'importance vitale méritent eux-mêmes cette qualification. La proportion de matières premières d'importance vitale dans le produit terminé joue elle aussi un rôle. Il faut enfin être conscient qu'en

soumettant systématiquement ce genre de produits au stockage obligatoire, notre pays s'exposerait sans doute à des difficultés sur le plan international. C'est pourquoi il est préférable de rechercher des solutions simples permettant de résoudre le problème sans avoir recours à la contrainte, à l'image de celles qui existent déjà dans le secteur du cacao ainsi que pour les savons et détergents (cf. 3e al.).

Aux termes du *2e alinéa,* le Conseil fédéral détermine l'ampleur des besoins à couvrir ou fixe des quantités indicatives pour les diverses réserves de marchandises. Ces données servent de base au calcul du volume total des réserves qui doivent être constituées pour une marchandise déterminée. Ce volume est ensuite réparti proportionnellement entre les diverses maisons et entreprises en fonction de leurs importations ou de leur consommation. La répartition des réserves doit répondre autant que possible aux besoins des diverses régions du pays et aux exigences de la défense nationale. Lors de la conclusion des contrats de stockage obligatoire, la Confédération doit tenir compte de cela. C'est ainsi qu'elle peut refuser que les marchandises soient entreposées au lieu envisagé par l'autre partie et prier cette dernière de trouver un endroit plus conforme aux exigences de la décentralisation.

Article 9 Part disponible de la réserve obligatoire

Cet article mentionne un autre élément essentiel du contrat de stockage. Le propriétaire de la réserve obligatoire obtient, dans le cadre des prescriptions en matière de réglementation et d'utilisation des marchandises édictées en vertu des articles 23 et 28, le droit de disposer, pour sa propre entreprise, de la moitié au moins de la réserve obligatoire. La part laissée à la disposition du propriétaire peut être déterminée dans le contrat de stockage.

Article 10 Fonds de garantie et autres mesures analogues

Les frais d'entreposage et les risques inhérents à une baisse des prix des marchandises constituent souvent une lourde charge pour le détenteur de réserves obligatoires. Pour couvrir ces dépenses et se prémunir contre ces risques, les entreprises d'une même branche économique peuvent se grouper en coopératives ou associations de caractère privé. Les membres de ces organisations s'engagent statutairement à verser dans une caisse commune («fonds de garantie») des contributions prélevées lors de l'importation des marchandises composant les réserves obligatoires. Ces fonds permettent de verser aux membres des indemnités couvrant les frais de stockage et, le cas échéant, de liquider les réserves obligatoires sans pertes pour leur propriétaire. Les contributions versées par les importateurs aux fonds de garantie sont transférées intégralement ou partiellement aux consommateurs. Une telle «prime d'assurance» – au demeurant modeste – se justifie pleinement si l'on considère que les réserves obligatoires seraient utilisées au profit des consommateurs en cas de difficultés ou d'interruption totale des importations.

Le système des fonds de garantie ne permet d'atteindre le but visé que si tous les importateurs d'une même branche économique s'y soumettent. A cet égard, la Confédération exerce une contrainte indirecte, en ce sens que la conclusion du contrat de stockage est subordonnée à la condition que le propriétaire du stock adhère à une organisation (art. 6, 3e al.).

Ces derniers temps, la question de la *qualification juridique* des organisations de propriétaires de réserves obligatoires et des contributions aux fonds de garantie a donné lieu à quelques controverses. Il est dès lors nécessaire de rappeler quelques éléments importants du problème. Rappelons qu'il n'y a pas lieu en principe, d'apporter des modifications au *système actuel.*

- Il n'appartient pas aux pouvoirs publics d'indemniser les importateurs en créant des fonds de garantie ou des organisations de détenteurs de réserves obligatoires. Ces mesures ne sont donc pas prises par ordre de la Confédération. Il s'agit au contraire, en substance, de mesures d'entraide décidées par les importateurs eux-mêmes. C'est pourquoi l'article 10 ne parle à juste titre que des mesures prises par la branche à laquelle les propriétaires de stocks appartiennent.
- Il faut en outre souligner que si les contrats de stockage prévoient la création d'un fonds de garantie, c'est toujours à la demande de l'économie privée; il n'appartient jamais à la Confédération de prendre l'initiative dans ce domaine. Si la majorité des représentants d'une même branche économique déclare vouloir créer un fonds de garantie – et exclusivement dans cette hypothèse – la Confédération est en principe disposée à prévoir dans le contrat de stockage une clause obligeant toutes les entreprises de la branche astreinte au stockage obligatoire à participer au fonds de garantie.
- L'obligation légale de constituer des réserves impose cependant d'apporter diverses dérogations à ce système, bien qu'il ait en soi un caractère privé. L'affiliation de tous les propriétaires de stocks d'une même branche à une organisation étant rendue obligatoire, il faut renoncer à la liberté – propre au droit privé – de recevoir et d'exclure des membres. Ainsi, en recourant aux moyens de contrainte offerts par le droit public, l'Etat donne aux organisations la possibilité d'exiger des outsiders qu'ils s'y affilient eux aussi. En outre, il faut que la loi offre la faculté de restreindre l'autonomie en matière de perception et d'utilisation des ressources en dotant les autorités fédérales d'un droit d'intervention et de surveillance.
- Il faut donc que la loi permette de déroger, dans les statuts de ces organisations, aux dispositions du droit privé, ce qui implique que ces statuts doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Il sied également de relever que les litiges entre les fonds de garantie et leurs membres ne sont pas portés devant les tribunaux civils, mais devant un organe spécial, la commission pour les réserves obligatoires, dont les décisions peuvent être déférées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif.
- Ce système présente donc à la fois des éléments de droit privé et de droit public. Il faut cependant souligner que les fonds de garantie ne contiennent pas d'argent de la Confédération, mais qu'ils sont alimentés par les organisations elles-mêmes.

Articles 11 à 17

L'appui accordé par la Confédération aux propriétaires de réserves obligatoires revêt diverses formes. Lors de la taxation en vue de l'impôt fédéral direct, elle accorde des amortissements spéciaux sur ces stocks (art. 16); nombre de cantons et de communes octroient les mêmes facilités pour les impôts qu'ils prélèvent. En outre, la Confédération répond de la couverture

des risques non assurables (art. 11, 2e al.). Pour le propriétaire de réserves obligatoires, le principal avantage est cependant la garantie offerte aux banques par la Confédération pour le financement de ces réserves. Grâce à cette garantie, l'entreprise peut souscrire un effet de change auprès d'une banque de son choix et obtenir ainsi, à un taux d'escompte spécial particulièrement bas, un crédit couvrant jusqu'à 90 pour cent de la valeur de la marchandise. Si les banques consentent à allouer des crédits à des conditions aussi favorables, c'est uniquement parce que la Confédération se porte garante, au titre de caution solidaire, des obligations du propriétaire de réserves obligatoires et que les banques obtiennent ainsi, en quelque sorte, des sûretés absolues.

La très lourde responsabilité qui découle pour la Confédération de ce mode de financement exige qu'elle soit protégée contre les pertes qu'elle pourrait subir. A cette fin, les articles 11 et 12 LDNE ont institué un «droit de disjonction» en faveur de la Confédération pour le cas où le propriétaire d'une réserve obligatoire tombe en faillite ou obtient un sursis concordataire. Certes, la Confédération ne devient propriétaire de la réserve obligatoire qu'au moment où la déclaration de faillite ou l'octroi du sursis concordataire est passé en force; elle a cependant le droit d'obtenir des sûretés dès le moment où elle a garanti le financement du stock. Le texte de la loi en vigueur n'offre pas, à cet égard, toute la clarté désirable, ce qui a conduit le Tribunal fédéral à rendre récemment un arrêt de principe dans lequel il se livre à un examen approfondi du problème (ATF *106* Ib 93). Dans ses considérants, il a certes déploré le manque de clarté du texte légal, mais il a aussi constaté sans équivoque que la Confédération a droit à des sûretés déjà avant la faillite ou le sursis concordataire, en ce sens que la réserve obligatoire est frappée d'une restriction du droit de propriété. Le projet de nouvelle loi, à son article 12 consacre expressément ce droit. Cela étant, le propriétaire de la réserve obligatoire peut l'aliéner valablement à des tiers pour autant qu'il pourvoie au remplacement de la marchandise de manière que le stock soit constamment disponible dans la qualité et la quantité prescrites (ATF *104* III 115 cons. 4). Il peut également, dans les limites du contrat, octroyer à des tiers, notamment aux banques qui financent les 10 pour cent du crédit non couverts par la garantie de la Confédération, des droits de gage sur la réserve obligatoire. De même, la réserve peut tenir lieu de sûreté réelle à un ou plusieurs créanciers dans le cadre d'une poursuite par voie de saisie ou lorsque les créanciers font valoir un droit de rétention. Ces droits de gage ou de rétention naissent valablement mais ils sont de rang inférieur au droit de la Confédération d'obtenir des sûretés; en d'autres termes, ils ne lui sont pas opposables, ce qui constitue une dérogation aux principes régissant les droits réels. Par conséquent, chacun de ces créanciers doit être conscient que, lors d'une saisie ou d'une constitution de gage, il n'aura droit, en cas d'exécution forcée, qu'à un éventuel excédent résultant de la liquidation du stock. La seule exception à ce principe est le droit de rétention dont les entrepositaires professionnels peuvent se prévaloir pour garantir leurs créances visées par l'article 485, 3e alinéa CO. Le droit de la Confédération d'obtenir des sûretés ne confère cependant à cette dernière ni la propriété, ni un droit réel restreint; il ne fait que la préserver de prétentions de tiers dans l'hypothèse d'une éventuelle exécution forcée.

Un avis donné par une organisation au cours de la procédure de consultation propose d'accorder à la Confédération un droit de gage légal sur les réserves obligatoires jusqu'au moment où, le cas échéant, le droit de disjonction déploierait ses effets; aux yeux de l'organisation en question, un tel droit de gage serait préférable au droit d'obtenir des sûretés tel qu'il est prévu par le projet. Cette manière de voir ne paraît pas soutenable. D'abord, le fait que la Confédération acquerrait de par la loi, dans une première phase, un droit réel restreint sur les stocks obligatoires pour en devenir propriétaire par la suite n'est plus guère compatible avec les principes régissant les droits réels. La sûreté offerte par le gage porte toujours sur une certaine valeur, ce qui implique que l'objet du droit de gage doit nécessairement être réalisé, en cas d'insolvabilité du propriétaire, au bénéfice du créancier-gagiste.

Or le propriétaire d'une réserve obligatoire est en premier lieu le débiteur de la banque qui a financé la réserve, alors que la Confédération n'intervient en qualité de créancier, en lieu et place de la banque, qu'au moment où l'insolvabilité du propriétaire de la réserve est établie. La responsabilité de la Confédération est ainsi soumise à une condition suspensive. Il n'y a donc pas lieu de créer en sa faveur un droit réel restreint puisqu'elle n'a la qualité de créancier que dès l'instant où cette condition s'est réalisée. Elle n'en doit pas moins obtenir des sûretés suffisantes en perspective du moment où elle acquerra la propriété du stock en vertu de son droit de disjonction. En d'autres termes, il faut éviter que, ce moment venu, un tiers ne lui conteste sans droit la propriété du stock. On peut y parvenir à l'aide d'une mesure moins rigoureuse qu'un droit de gage, en prévoyant que les prétentions de tiers ne sont pas opposables – il ne s'agit pas de les frapper de nullité – au droit de la Confédération d'obtenir des sûretés. C'est dire qu'en conférant ce droit à la Confédération on ne crée pas une nouvelle catégorie à côté des droits réels et des droits réels restreints, contrairement à ce que d'aucuns avaient supposé.

Déjà pour des raisons pratiques, un droit de gage légal devrait être réglé de manière détaillée dans la loi; en effet, un stock obligatoire doit être constamment renouvelé, en ce sens qu'après un certain temps, la marchandise stockée doit être vendue et remplacée simultanément. Dès lors, le régime de la propriété et les rapports découlant du droit de gage évolueraient constamment.

On a également proposé que le droit de disjonction soit étendu à tous les stocks obligatoires, que ceux-ci aient été ou non financés avec la garantie fédérale. Rappelons, à cet égard, que le droit de disjonction sert exclusivement de sûreté financière à la Confédération lorsqu'elle intervient à titre de caution solidaire dans le financement de ces stocks. Le but premier de cette institution n'est donc pas de garantir que le stock est constamment disponible pour l'approvisionnement du pays. Il ne serait alors pas conforme au principe de la proportionnalité d'étendre le droit de disjonction aux stocks non financés; de plus, cela apporterait plus de difficultés que d'avantages, ainsi qu'on le verra ci-après. De toute manière, cette question ne joue aucun rôle dans le secteur des stocks obligatoires proprement dits; en effet, lorsqu'un importateur cesse son activité, le volume de son stock est réparti entre les autres importateurs de la branche. Dans le domaine des stocks obligatoires constitués volontairement le problème se pose surtout dans les branches des métaux, des textiles et de la

chimie. Or, dans ces branches, les marchandises en stock obligatoire doivent être renouvelées très fréquemment et sont soumises à d'importantes fluctuations de prix. Si la Confédération exerçait son droit de disjonction sur des stocks non financés, elle devrait les acheter à la masse. Elle deviendrait elle-même propriétaire de stocks sans être en mesure d'assurer leur renouvellement et devrait supporter les frais de stockage et de financement ainsi que les risques du stockage. Il va sans dire qu'elle ne saurait assumer une pareille tâche. En cas de réglementation des marchandises, elle peut au besoin exproprier les stocks en question et les répartir entre d'autres entreprises de la branche.

Si le propriétaire d'une réserve obligatoire est déclaré en faillite ou mis au bénéfice d'un sursis concordataire ou extraordinaire, ou si la faillite est ajournée (conformément aux art. 725 CO pour la société anonyme, 764 CO pour la société en commandite par actions, 817 CO pour la société à responsabilité limitée, 903 CO pour la société coopérative), la Confédération devient de par la loi propriétaire de la réserve obligatoire; elle peut donc exercer son droit de disjonction dans la mesure où elle prend à sa charge le paiement de la créance découlant pour les banques de l'effet de change souscrit par l'entreprise ayant constitué le stock (art. 13). Si, exceptionnellement, la Confédération entend conserver la réserve il y a lieu d'en établir la valeur. Si elle est supérieure à la dette garantie par la Confédération, celle-ci devra verser l'excédent à la masse ou au débiteur. Dans l'hypothèse où la Confédération n'est pas entièrement désintéressée, elle peut participer à la faillite ou au concordat pour le montant du découvert, en qualité de créancier non privilégié ou obtient, contre le débiteur, une créance imprescriptible et productive d'intérêts. En règle générale, c'est-à-dire notamment lorsque les importations ne sont pas entravées, la Confédération n'a aucun intérêt à conserver les marchandises; c'est, pour elle, le produit de la liquidation qui est déterminant. Elle réalisera donc elle-même la réserve obligatoire ou confiera cette tâche à l'administration de la faillite ou aux organes correspondants. Tous les frais de la liquidation doivent être déduits du produit de la réalisation. S'il subsiste un excédent, la Confédération est tenue de désintéresser en premier lieu les organisations de propriétaires de réserves obligatoires. Le solde éventuel sera versé à la masse ou au débiteur. Si, au contraire, la réalisation laisse un découvert, la Confédération participe également à la faillite ou au concordat ou reçoit, contre le débiteur, une créance imprescriptible et productive d'intérêts. Bien entendu, le droit de disjonction porte aussi sur les droits du débiteur auxquels la Confédération est subrogée, tels que le droit à des prestations d'assurances et autres.

Ainsi qu'on l'a relevé plus haut, il est possible à des tiers de constituer valablement des droits de gage ou de rétention conventionnels ou légaux sur des réserves obligatoires. S'il a été acquis de bonne foi, un tel droit doit être reconnu valable, mais il n'en est pas pour autant opposable au droit de la Confédération d'obtenir des sûretés. La Confédération ne doit cependant pas empêcher le tiers créancier de réaliser les sûretés qu'il s'est ainsi procurées. Le titulaire d'un droit de gage ou de rétention doit donc pouvoir recourir en tout temps à l'exécution forcée. Il faut cependant que le droit précité de la Confédération prime également dans cette hypothèse; c'est pourquoi la loi lui confère la qualité de créancier gagiste en premier rang ne participant pas à la

poursuite; quant aux créances des organisations de propriétaires de réserves obligatoires, elles font immédiatement suite au droit de la Confédération (art. 14). Le cas échéant, le produit de la réalisation doit être affecté à l'amortissement des créances de change des banques. Si le montant ainsi obtenu ne suffit pas à honorer ces créances, et si le propriétaire de la réserve obligatoire ne parvient pas à réunir les fonds manquants à l'échéance de l'effet de change, il appartient à la Confédération ou à la banque de faire dresser protêt et d'intenter la poursuite par voie de faillite.

Il y a lieu d'empêcher, à l'avenir, que des créanciers gagistes, en se réservant par convention un droit de réalisation et en éludant ainsi la voie de la poursuite ordinaire, ne rendent sans objet le droit de la Confédération d'obtenir des sûretés. A cette fin, le projet de loi dispose que les droits de tiers garantis par gage ne peuvent être exercés que par voie de poursuite (voir ATF *106* Ib 93).

Le projet attribue à la Confédération un droit de gage légal; au premier abord, cela paraît entrer en contradiction avec les considérations qui précèdent. La contradiction n'est cependant qu'apparente. En effet, le droit de gage institué à l'article 14 ne naît pas dès le début, c'est-à-dire dès le moment où la Confédération accorde sa garantie. Au contraire, la Confédération ne peut l'exercer que dans le cadre d'une exécution forcée spéciale demandée par un tiers. Dans cette hypothèse, il remplace le droit de disjonction qui, lui, déploie ses effets dans le cadre d'une exécution forcée générale.

Dans le cadre du renouvellement des réserves obligatoires, les marchandises qui les composent peuvent être aliénées à condition qu'elles soient immédiatement remplacées. Toutefois, si le débiteur a disposé de ses réserves au sens des articles 285 et suivants de la loi sur la poursuite pour dettes et faillite, la Confédération est seule habilitée à exercer l'action révocatoire, dans la mesure où elle n'est pas entièrement désintéressée (art. 15).

L'expérience acquise a montré qu'il n'est pas toujours possible d'acquérir de gré à gré les locaux ou installations nécessaires à l'entreposage des réserves obligatoires. C'est pourquoi *l'article 17, 1er alinéa* confère au Département de l'économie publique un droit d'expropriation. Le plus souvent, ces locaux et installations ne sont pas utilisés par la Confédération qui exproprie pour le compte de l'organisation de propriétaires de réserves obligatoires ou de l'entreprise concernée. Il va sans dire que le département précité ne fera usage de ce droit qu'avec la plus extrême retenue. Par exemple, il ne s'agira jamais de créer en quelque sorte des réserves d'entrepôts puisque les organes de la défense nationale économique disposeront, en cas d'aggravation de la menace, d'un droit de réquisition (art. 25).

Les apports financiers au sens du 2e alinéa de l'article 17 doivent être affectés exclusivement au stockage obligatoire. Quant aux fonds de la Confédération, il s'agit de prestations destinées à la construction des locaux destinés à l'entreposage des réserves de la Confédération. Aujourd'hui comme hier, il faut absolument garantir que les locaux et réservoirs construits à l'aide de ces apports et subsides ne soient en principe pas détournés de leur affectation aussi longtemps que l'obligation de stocker en vertu d'un contrat de stockage

subsistera et aussi longtemps que l'installation en question sera encore utilisable pour le stockage. Un changement d'affectation n'est possible que dans des cas justifiés et avec l'autorisation préalable de l'autorité fédérale compétente. Cette restriction du droit de propriété sera mentionnée au Registre foncier. Les fonds alloués doivent toujours être remboursés lorsque

a. L'installation change d'affectation, ou
b. Le contrat de stockage est résilié ou la quantité stockée réduite, si l'installation est encore utilisable et n'est pas mise à la disposition de l'organisation de propriétaires de réserves obligatoires concernée pour y entreposer des stocks obligatoires.

Les détails seront réglés dans les contrats de stockage et dans les statuts et règlements des organisations de propriétaires de réserves obligatoires. Dans les secteurs où la garantie des entrepôts ou réservoirs est déjà soumise à une réglementation analogue, la garantie subsistera, mais sera aménagée conformément aux dispositions du présent article dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. C'est ainsi, par exemple, que les servitudes créées par Carbura seront remplacées par la restriction du droit de propriété prévue par le projet. Dans le cas de Carbura, il faudra cependant tenir compte des aspects spécifiques de la branche pétrolière: dans cette branche, la garantie ne porte pas sur des *réservoirs déterminés,* mais sur les *capacités de stockage* correspondant au volume nécessaire à l'entreposage des stocks obligatoires. Cette réglementation souple doit être maintenue.

Section 3: Stocks de la Confédération

Article 18

Cet article correspond au droit en vigueur. La constitution de stocks par la Confédération demeure subsidiaire. Il s'agit surtout de couvrir autant que possible les besoins de l'armée et de l'administration en perspective de menaces exercées par une puissance étrangère ou d'un conflit armé. Pour des raisons de principe et compte tenu d'impératifs techniques et financiers, la Confédération ne saurait aller au-delà de ces limites que dans des circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire lorsqu'il est indispensable de combler d'importantes lacunes d'approvisionnement.

Section 4: Exploitation de ressources indigènes

Article 19 Sylviculture

Pour autant que l'on ne procède pas à des coupes dans les forêts, il faut constater que si notre pays dispose de réserves de bois considérables, ces réserves ne sont pas disponibles sans délai. En effet, ce n'est qu'après des travaux longs et souvent pénibles que le bois sur pied peut être acheminé vers ses divers utilisateurs. Aujourd'hui comme hier, les coupes de bois exigent beaucoup de main d'œuvre et de moyens de traction spéciaux qui risquent tous deux de faire défaut en période de perturbations économiques et qui, dans des situations de ce genre, doivent aussi pouvoir être engagés dans l'agriculture pour assurer la production de denrées alimentaires. C'est pourquoi, le cas échéant, l'extension de l'exploitation forestière doit pouvoir être ordonnée à temps. Les compé-

tences nécessaires à cet effet ont donc été prévues déjà dans le cadre de l'état de préparation permanent.

Il va de soi que les mesures prévues par cet article ne peuvent être prises qu'après consultation des milieux professionnels compétents, de façon que des surexploitations temporaires ne compromettent pas trop la réalisation des objectifs visés par la loi sur les forêts.

L'exploitation accrue des forêts peut imposer à leurs propriétaires des charges supplémentaires de diverse nature. Si, par exemple, le bois doit être coupé dans des forêts très éloignées et dont l'accès est difficile, le produit de la vente ne suffira peut-être pas à couvrir les frais d'équipement et de transport, ou alors le propriétaire n'en retirera pas un bénéfice équitable. En outre, la forêt peut subir des dommages qui nécessiteront d'importants travaux de remise en état. Les charges supplémentaires dues à l'extension de l'exploitation forestière ne découlent donc pas uniquement de l'insuffisance du produit de la vente du bois coupé, mais aussi des travaux de restauration qui peuvent s'imposer et, le cas échéant, de l'établissement d'installations supplémentaires pour le transport du bois (chemins, téléphériques, etc.).

Si l'extension de l'exploitation est ordonnée, on prévoit en premier lieu, pour couvrir ces frais, de créer un fonds de compensation. A titre subsidiaire, on envisage également d'allouer des aides financières. Il faut cependant souligner avec netteté que ces prestations ne sauraient être versées que si les intéressés ont effectué les investissements qu'on peut raisonnablement attendre d'eux dans le domaine de l'équipement et des moyens d'exploitation et si les subventions prévues par la loi sur les forêts ne suffisent pas.

Article 20 Approvisionnement en eau pour le temps de crise

Déjà lors de la revision des articles constitutionnels dans le domaine de l'économie hydraulique, on a constaté que l'approvisionnement en eau potable pour le temps de crise est du domaine de la Confédération. C'est ainsi qu'aux termes du message à l'appui de la revision de l'article 24bis de la constitution, «des dispositions relatives à l'approvisionnement de secours en eau potable et en eau industrielle pour le temps de guerre peuvent être adoptées sur la base de l'article 31bis, 3e alinéa, lettre e de la constitution» (FF *1972* II 1169).

De même, dans son rapport final du 16 avril 1980, en page 71, la commission fédérale d'étude «Répartition des tâches Confédération/cantons dans le domaine de l'économie hydraulique» a souligné que l'approvisionnement en eau doit en principe continuer d'incomber aux cantons et aux communes. Elle a cependant reconnu qu'il appartient de toute évidence à la Confédération de légiférer dans le domaine de l'approvisionnement en eau pour le temps de crise.

Cela étant, il y a lieu de régler les compétences fédérales dans le projet de loi sur l'approvisionnement du pays. Les dispositions relatives à l'approvisionnement en eau devront cependant être conçues différemment de celles qui régissent les biens importés. En effet, à l'image du bois, l'eau est un produit indigène et les partenaires de la Confédération et des cantons ne sont, le plus souvent, pas des entreprises privées, mais des collectivités de droit public (entreprises hydrauliques).

Dans ce domaine, les mesures de précaution consisteront en premier lieu à charger les cantons de préparer l'approvisionnement en eau pour le temps de crise en se dotant des moyens d'action nécessaires dans le secteur des constructions, de l'exploitation, du personnel et de l'organisation, ainsi que de régler les mesures d'entraide entre cantons. Cela n'occasionnera pas de frais à la Confédération, car il s'agit d'édicter des normes minimales dont l'exécution et les charges financières qui en découlent seront réparties à parts égales entre les cantons.

L'atlas de l'approvisionnement en eau, qui recensera les possibilités d'approvisionnement et constituera de ce fait un instrument essentiel dans ce domaine, ne sera cependant prévu que dans le cadre de la législation d'exécution de l'article 24bis de la constitution en raison des charges financières que son élaboration occasionnera à la Confédération.

Article 21 Etudes et recherches

Pays pauvre en matières premières et dépourvu d'accès à la mer, la Suisse a un intérêt éminent à exploiter de manière optimale ses ressources naturelles ou à produire autant que possible elle-même des biens d'importance vitale. Le projet précise dans quels domaines les études, recherches et autres préparatifs méritent d'être soutenus. Il en ressort que seules des mesures *préparatoires* peuvent être encouragées. On ne saurait en revanche invoquer cet article pour stimuler la production de biens déterminés: Cette disposition n'institue nullement un droit à une aide financière; le Conseil fédéral examinera d'abord dans chaque cas particulier si certaines études, recherches et autres préparatifs se justifient au titre de la défense nationale économique et si les promoteurs ne sont pas à même de supporter les frais intégralement ou de se procurer autrement les fonds nécessaires.

Section 5: Transports et autres prestations

Article 22

Les diverses mesures prévues au *1er alinéa* doivent servir en premier lieu de préparatifs. Elles visent tout d'abord à assurer des moyens de transport suffisants sur terre, sur l'eau et dans les airs, en Suisse et à l'étranger. Les préparatifs consistent, pour l'essentiel, à déterminer les besoins de transport et l'affectation des moyens de transport, à procéder à des inventaires et à des contrôles, à assurer les moyens de transport et de communication nécessaires et la mise à disposition du personnel chargé des transports, de l'entretien et des réparations, à élaborer et ordonner les mesures nécessaires à la protection et à la sécurité du personnel, des biens transportés et des moyens de transport, etc. En outre, cet article permet de conclure des accords internationaux ainsi que des ententes techniques avec les autorités étrangères compétentes. En résumé, il s'agit d'assurer l'infrastructure indispensable en perspective de temps de crise.

Lorsque l'approvisionnement du pays est sérieusement menacé ou perturbé, le Conseil fédéral peut édicter les mesures prévues à l'article 23, 1er alinéa, lettres f et i.

L'assurance des transports contre le risque de guerre (2e al.) est déjà consacrée par la loi en vigueur (art. 15, 2e al. LDNE). Ces dernières années, l'application de cette disposition a soulevé quelques difficultés. Il s'impose donc d'en délimiter clairement la portée à la lumière du mandat constitutionnel. Conformément au principe de la subsidiarité, qui veut que la Confédération n'intervienne dans les mécanismes du marché que si l'économie privée n'est plus à même d'assurer l'approvisionnement du pays par ses propres moyens, le champ d'application de cette disposition doit être délimité à deux égards: d'une part la Confédération ne fera bénéficier de l'assurance ou de la réassurance que les transports (sur l'eau, dans les airs, par rail ou par route) effectués dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays. Il s'agit donc d'éviter que des transports essentiels à l'approvisionnement du pays ne puissent être effectués faute d'être couverts par une assurance. L'assurance des transports contre le risque de guerre retrouvera ainsi le rôle qui doit être le sien. Cela permettra aussi d'éviter le danger d'un subventionnement latent des entreprises de transport (voir JAAC, fascicule 40 II 1976 nº 40, cons. 4, p. 58). D'autre part, l'entreprise de transport devra, avant d'effectuer le transport, solliciter de la Confédération la couverture du risque encouru. Il n'appartiendra donc plus au transporteur de déterminer quels risques doivent être couverts par la Confédération.

Il est loisible au Conseil fédéral de conclure aujourd'hui déjà des contrats d'assurance à titre de précaution. La formulation proposée ici permet de couvrir aussi bien des transports déterminés que, d'une manière générale, les transports effectués sur un certain itinéraire ou par une branche déterminée, par exemple la navigation rhénane ou maritime. Les détails seront réglés par voie d'ordonnance du Conseil fédéral.

Chapitre 3: Mesures en cas d'aggravation de la menace

Article 23 Mesures

Les mesures en cas d'aggravation de la menace sont prises de cas en cas; elles restent en vigueur aussi longtemps que la situation l'exige et peuvent donc être de longue durée. Afin de pouvoir, le cas échéant, déployer leurs effets immédiatement, elles doivent absolument être préparées en période normale déjà. Le projet définit les conditions requises pour leur entrée en vigueur. Leur application doit rester une question d'appréciation. Par «menace», il faut entendre ici, comme à l'article 3, la menace résultant directement ou indirectement de mesures prises par une puissance étrangère ou d'une guerre.

La compétence d'instaurer ces mesures est attribuée au Conseil fédéral. Cela s'impose avant tout pour des raisons pratiques et au vu des expériences faites dans ce domaine. De sérieuses perturbations entravant nos importations et compromettant l'approvisionnement de notre pays peuvent se produire inopinément. Des semaines pourraient s'écouler jusqu'à ce que l'Assemblée fédérale se réunisse pour octroyer des pouvoirs supplémentaires; la convocation d'une session extraordinaire serait certes concevable, mais aurait pour effet d'alarmer la population et constituerait peut-être un moyen tout à fait disproportionné par rapport à la portée très limitée des mesures qui devraient être édictées le

cas échéant. C'est pourquoi la solution retenue ici est la seule qui permette d'assurer à la mise en œuvre de ces mesures la rapidité et la souplesse voulues. Le contrôle parlementaire demeure cependant garanti (voir commentaire de l'art. 51, 5e al. ci-après).

A propos de cet article, il sied de rappeler expressément que la nouvelle législation doit demeurer fondée sur le principe d'un équilibre entre l'initiative privée et les mesures prises par l'Etat. Aussi longtemps que l'approvisionnement peut être assuré par l'initiative et l'activité de l'économie privée, l'Etat n'a aucune raison d'intervenir dans ce domaine. Si une intervention s'impose, les mesures prises par l'Etat doivent être surtout opportunes et conformes aux circonstances et les moyens utilisés doivent être proportionnels au but visé.

Il est évident qu'en cas d'aggravation de la menace il faut recourir de plus en plus à l'intervention de l'Etat pour assurer l'approvisionnement du pays. La politique de l'approvisionnement devient un élément de la politique de sécurité qui vise à combattre les mesures prises par une puissance étrangère ou la force armée. Dans cette hypothèse, les principes énoncés ci-dessus conservent leur validité mais ils conduisent à des mesures beaucoup plus vastes et rigoureuses. Il faut tenir compte de ce facteur dans l'appréciation du catalogue des mesures prévues.

Ces dernières, qui sont énumérées ici de manière exhaustive, sont destinées à compléter, selon la situation et le genre de menace, les mesures relevant de l'état de préparation permanent. Elles doivent permettre de s'opposer avec efficacité à toute menace résultant d'une politique de puissance. Dès lors, toutes les mesures qui, selon l'expérience, pourraient se révéler nécessaires sont prévues dans le présent article. Elles doivent être préparées en période normale déjà. Elles ont pour objet la production indigène (cf. let. a, c, d), l'acquisition de marchandises (let. b), la limitation des exportations (let. e), la constitution de réserves (let. f), la répartition (let. g), la consommation (let. h) ainsi que les services indispensables à l'approvisionnement du pays (let i). Une grande partie de ces mesures sont déjà prévues dans la loi actuelle, mais ne peuvent être décrétées aujourd'hui qu'à titre de précaution en vue de temps de guerre proprement dits. Il est en outre apparu judicieux de les énumérer de manière plus détaillée afin d'obtenir une meilleure vue d'ensemble des mesures entrant en considération.

La possibilité de prendre des mesures dans le domaine de la production indigène constitue une innovation importante (cf. let. c et d). Il s'agit de créer ou de maintenir des entreprises d'importance vitale lorsque les importations sont entravées ainsi que de pouvoir intervenir au niveau des industries de transformation. Il est évident qu'en cas de menace grave certaines entreprises doivent être maintenues à tout prix et que l'Etat doit être à même de prendre les mesures nécessaires à cet effet. Il n'est toutefois pas question de soutenir, par des mesures de politique structurelle, des entreprises dont la viabilité n'est plus assurée en prenant prétexte de l'intérêt qu'elles présentent du point de vue de la politique de l'approvisionnement. On n'appliquera donc cette disposition qu'avec précaution et retenue. C'est dans le même esprit qu'on a renoncé à prévoir cette possibilité déjà dans le chapitre 2 (état de préparation permanent). Une autre nouveauté est l'obligation d'accomplir des prestations (let. i).

La prestation de services d'importance vitale ne peut être considérée comme assurée que si l'on en fait une obligation légale. Les conditions varient tellement, entre les diverses branches économiques, que les détails devront être réglés, s'il y a lieu, dans des prescriptions d'exécution. Il faut souligner que cette obligation ne lie que des entreprises et non des individus. Il ne s'agit donc en aucun cas de créer une base légale permettant d'instaurer un service général et obligatoire de travail.

Le *2e alinéa* donne au Conseil fédéral la compétence de réglementer l'utilisation des stocks obligatoires. Si ces stocks venaient à être libérés, il y aurait lieu de décider du moment de la libération, de son ampleur et des autres conditions qui y seraient liées.

Article 24 Prix

La régulation des prix constitue le pendant nécessaire des mesures de défense nationale économique qui peuvent être instaurées dans le domaine des biens et des services. A l'heure actuelle, si l'on fait abstraction de la loi sur le blé du 20 mars 1959 (RS *916.111.0*) et de la loi fédérale du 21 décembre 1960 sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation pour les œufs et les produits à base d'œufs (RS *942.30*), il n'existe aucune disposition au niveau de la Constitution ou de la loi. Dès lors, la création d'une base légale permettant d'intervenir au moins dans le domaine des biens et des services d'importance vitale est nécessaire. Cette surveillance ne peut cependant être instaurée qu'en relation avec des prescriptions en matière de réglementation et d'utilisation fondées sur l'article 23. Il ne s'agit donc là que d'une mesure accessoire.

Article 25 Réquisition

Les mesures énumérées à l'article 23 ne peuvent être appliquées avec succès que si l'infrastructure nécessaire existe et est à la disposition des organes de la défense nationale économique. Par exemple, il serait illusoire de vouloir accroître ou déplacer des stocks sans disposer d'entrepôts supplémentaires, de récipients et de moyens de transport. Ces moyens et installations ne peuvent pas toujours être obtenus de gré à gré. C'est pourquoi le Conseil fédéral peut attribuer aux organes de la défense nationale économique un droit de réquisition dont ils peuvent user dès l'entrée en vigueur de mesures en cas d'aggravation de la menace. L'armée et la protection civile bénéficient elles aussi de ce droit, mais seulement en cas de service actif. Cette différence se justifie par le fait que les mesures de l'article 23 peuvent être prises déjà en cas de menace exercée par une puissance étrangère (chantage, prétentions abusives, blocus) indépendamment de tout conflit armé. On peut donc aisément concevoir des hypothèses où les organes de la défense nationale économique entreraient en activité sans que l'armée et la protection civile soient mobilisées pour le service actif. En règle générale, la préparation et l'exécution de la réquisition se déroulent conformément aux dispositions de l'ordonnance du 3 avril 1968 sur la réquisition (RS *519.7*). En revanche, cette ordonnance n'est pas applicable aux cas mentionnés au 4e alinéa. En effet, le trafic international des bateaux et aéronefs pose des problèmes spécifiques qu'il y aura lieu de régler spécialement.

Titre troisième:
Mesures contre les graves pénuries découlant de perturbations des marchés

Contrairement aux mesures de défense nationale économique (art. 3 à 25) les dispositions du présent titre visent à prévenir ou à remédier à de graves pénuries découlant de perturbations des marchés et survenant en l'absence de toutes mesures prises par une puissance étrangère et en dehors de tout événement de guerre. La conception de l'économie de marché repose sur le principe que le libre jeu des marchés pourvoit de lui-même à la couverture des besoins, c'est-à-dire à l'approvisionnement du pays. Il incombe cependant à l'Etat de veiller que les *conditions d'existence* de l'économie de marché soient sauvegardées et que, s'il le faut, des mesures soient prises pour faire face à de graves pénuries. Il faut souligner que les mesures du présent titre visent exclusivement à prévenir ou à remédier à des *situations de pénurie de nature quantitative* et non pas, par exemple, à compenser des fluctuations de prix. Par «grave pénurie» au sens du projet, il faut donc entendre exclusivement une raréfaction générale de l'offre d'un bien déterminé. Aussi longtemps que du point de vue quantitatif, l'offre d'un bien reste suffisante, il n'y a pas de pénurie, même si le prix du bien en question sur les marchés mondiaux atteint un niveau exagéré.

Déjà lors des discussions qui ont précédé l'adoption du nouvel article constitutionnel, ces mesures ont suscité des craintes et des espoirs qu'il faut tous deux qualifier d'infondés. Les limites constitutionnelles évoquées plus haut garantissent que l'Etat ne pourra appliquer ces mesures selon son bon plaisir, voire abusivement. En outre, leur caractère subsidiaire ressort de toute évidence du fait qu'elles sont nécessairement précédées par d'autres activités étatiques visant les mêmes buts, à savoir notamment la politique du commerce extérieur, la politique monétaire et financière ainsi que la politique économique en général (politique industrielle, artisanale, agricole, etc.). Dans tous ces domaines, on s'efforce également de prévenir et de faire face aux perturbations de l'approvisionnement. On peut dès lors affirmer que les mesures prévues par le projet de loi, qui rappellent un peu l'économie de guerre, ne seront prises que lorsque tous les moyens précités se seront révélés insuffisants et – comme le veut la constitution – lorsque l'économie ne parviendra plus à maîtriser elle-même la situation.

Il faut également se garder de mettre trop d'espoirs en ces nouvelles dispositions. Si l'on considère par exemple l'état actuel des réserves de marchandises dans notre pays, on constate certes qu'il est possible d'affecter une petite partie des stocks obligatoires à remédier à des pénuries causées par des perturbations des marchés; cela ne permettra cependant d'agir avec efficacité que si la durée de ces perturbations est brève. En revanche, si notre approvisionnement devait être entravé plus longtemps, il faudrait disposer de réserves permettant de couvrir plusieurs années de consommation ce qui, de toute évidence, n'est pas possible, ou du moins pas d'un jour à l'autre. C'est principalement pour cette raison que le projet renonce à proposer la constitution de réserves compensatoires spéciales telles qu'elles étaient envisagées dans le message à l'appui de l'arrêté fédéral sur la nouvelle réglementation de l'approvisionnement du pays.

Le projet prévoit, en lieu et place, la possibilité d'utiliser des stocks obligatoires supplémentaires ou spécialement réservés (art. 27 et 28, let. a). En effet, on ne saurait espérer remédier à des perturbations graves et de longue durée en utilisant des stocks et en prenant des mesures dirigistes analogues à celles qui régissent une économie de guerre. Dans des cas de ce genre, il faudra au contraire s'en remettre aux procédés de substitution, au progrès technique, à l'évolution des prix ou encore au changement des habitudes du consommateur.

Article 26 Mesures d'encouragement

Les causes, la nature et les conséquences de situations de pénurie pouvant être fort diverses, il faut renoncer à procéder à une énumération limitative des mesures d'encouragement destinées à y remédier. Ces dernières visent pour l'essentiel à soutenir aussi efficacement que possible les efforts entrepris par l'économie privée pour constituer des réserves, sans déroger pour autant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Il s'agit en premier lieu de concéder des avantages et, si l'encouragement ne peut être réalisé d'une autre manière, d'octroyer des aides financières.

Par encouragement de la constitution de réserves, il faut entendre pour l'essentiel les mêmes mesures que celles de l'article 4 du projet (provisions de ménage, réserves libres d'entreprises, etc.). Il s'agit là de la seule mesure générale et permanente prévue au titre troisième.

Selon la situation sur les marchés mondiaux, c'est-à-dire lorsque des difficultés d'approvisionnement se profilent à l'horizon, la Confédération peut, de cas en cas, encourager par exemple les importateurs à procéder en commun à des acquisitions de marchandises, prendre en charge certains risques que l'économie n'est pas en état d'assumer, etc.

Dans ce contexte aussi, les organisations d'entraide, en particulier les organisations de propriétaires de réserves obligatoires, ont un rôle important à jouer. C'est pourquoi le 2e alinéa attribue à la Confédération le pouvoir de soutenir ces organisations et branches économiques. Il n'y a cependant pas lieu d'admettre a priori que toute mesure d'entraide est inspirée directement par les intérêts de l'approvisionnement du pays. La Confédération n'accordera donc son soutien que dans les cas où l'économie fournira elle-même des prestations allant véritablement dans le sens de l'intérêt général. En outre, elle se limitera à encourager l'entraide des organisations et des branches économiques.

Article 27 Constitution de stocks obligatoires en prévision de pénuries

Selon la loi en vigueur, les réserves obligatoires ne peuvent être utilisées que dans le cadre d'une économie de guerre. De même, la nouvelle conception prévoit qu'on ne peut avoir recours à ces réserves que dans l'hypothèse d'une menace résultant de mesures prises par une puissance étrangère, même s'il ne doit pas nécessairement s'agir d'une menace de guerre (cf. Titre deuxième, chapitre 2, Etat de préparation permanent). Il faut cependant souligner que des perturbations survenant sur les marchés peuvent être lourdes de conséquences pour l'approvisionnement de notre pays en biens d'importance vitale, en provoquant de graves pénuries auxquelles même la collaboration à l'échelon international ne permet pas de remédier. Certes, le plus souvent, l'économie

parvient à rétablir la situation par ses propres moyens. On ne saurait cependant exclure a priori qu'elle soit un jour dépassée par les événements et demande que des mesures soient prises pour l'aider à surmonter les difficultés. Il s'agit dès lors de trouver une solution permettant de disposer de certaines réserves de marchandises en l'absence de toute menace résultant d'une politique de puissance.

Il faut se souvenir qu'aujourd'hui déjà, notre pays dispose, pour les biens les plus importants, de réserves obligatoires considérables permettant de satisfaire les besoins durant plusieurs mois. Or le projet prévoit qu'une partie d'entre elles pourront être libérées pour faire face à de graves pénuries. Cela incite à se demander s'il n'y aurait pas lieu, pour certaines marchandises, d'augmenter le volume des stocks obligatoires ou, au moins, de réserver à cette fin une partie des stocks existants. Cette question devra être examinée en étroite collaboration avec les milieux économiques, en particulier avec les organisations de propriétaires de réserves obligatoires. L'une des données essentielles du problème sera de déterminer dans quelle mesure l'économie pourrait supporter les charges financières et techniques qui découleraient d'une telle augmentation. Il y a cependant tout lieu d'admettre aujourd'hui déjà que même si l'on en venait à envisager un accroissement du volume des réserves obligatoires, il ne porterait que sur les biens les plus importants et sur des quantités limitées. Il faut encore souligner, à ce sujet, que seul le régime des stocks obligatoires proprement dits (avec permis d'importation) permet d'imposer un accroissement des stocks car le projet n'offre aucune autre possibilité de *contraindre qui que ce soit* de constituer ou d'accroître des stocks obligatoires. En d'autres termes, le Conseil fédéral devra tenir compte des exigences liées à la nécessité de résorber les pénuries lorsqu'il déterminera l'ampleur des besoins à couvrir ou fixera des quantités indicatives conformément à l'article 8, 2e alinéa du projet; les prescriptions y relatives devront être conçues en fonction de ces impératifs. Pour chacune des marchandises mises en stock obligatoire, il y aura lieu d'examiner si le volume des stocks doit être augmenté ou si l'on peut se contenter de réserver à cette fin une partie des stocks obligatoires existants.

Il va sans dire qu"aucune contrainte ne peut être exercée lorsque les stocks obligatoires sont constitués *volontairement*. Dans ce cas, il appartiendra à l'autorité compétente, selon la situation ou l'évolution économique, d'examiner avec les entreprises ou branches économiques concernées la nécessité d'augmenter le volume des stocks d'une marchandise déterminée. Dans ce secteur, il s'agira donc avant tout de réserver une partie des stocks obligatoires existants.

Les dispositions relatives à la constitution de réserves obligatoires pour la défense nationale économique (art. 6 à 17) valent par analogie pour la constitution, le financement, le contrôle des stocks, etc.

La constitution de stocks obligatoires supplémentaires ou la réservation de stocks existants en vue de pénuries permet de garantir que, même en cas de libération de ces stocks, les réserves constituées en perspective de menaces exercées par une puissance étrangère ou d'un conflit armé ne seront pas détournées de leur affectation.

Article 28 Autres mesures

A l'image des autres mesures prévues au titre troisième, la libération d'une partie des stocks obligatoires au sens de la lettre a revêt un caractère purement subsidiaire. Elle est exclusivement destinée à remédier à des pénuries de nature quantitative. Aussi longtemps qu'on pourra se procurer les biens en question – même à des prix très élevés – les stocks obligatoires ne seront pas libérés.

En cas de libération, le Conseil fédéral devra décider, pour chaque marchandise concernée, s'il y a lieu de libérer intégralement ou seulement en partie les stocks obligatoires supplémentaires ou réservés. Il se fondera, ce faisant, sur les principes suivants:

Dans la plupart des hypothèses concevables, les pénuries n'affecteront vraisemblablement pas la majorité des biens d'importance vitale, mais seulement l'un ou quelques-uns d'entre eux. De plus, il existe de nombreuses possibilités de substitution et l'économie est en mesure d'agir avec l'efficacité requise. Dans ces conditions, on pourra généralement se limiter à libérer des réserves permettant de couvrir les besoins durant environ trois mois au maximum. Il faut cependant souligner d'emblée que nos réserves suffiront seulement à résorber des pénuries passagères.

Au demeurant, si l'on libère des stocks obligatoires, il ne sera pas toujours possible d'atteindre le but visé en mettant simplement la marchandise sur le marché. Des mesures complémentaires seront indispensables; il faudra par exemple empêcher l'accaparement, fixer des priorités pour la consommation, limiter ou interdire l'utilisation de certaines marchandises (par ex: l'utilisation de denrées alimentaires pour l'affouragement), etc. On aura recours pour cela aux mesures énumérées sous lettres b à g, ainsi qu'à une surveillance des prix (3e al.).

S'agissant des autres mesures prévues au 1er alinéa, la loi sert uniquement de fondement aux moyens d'intervention qui seront mis en œuvre de cas en cas. Ils consisteront à agir, parfois même à titre préventif, dans un secteur déterminé de l'économie de marché. Il faut cependant se conformer au principe que, dans l'économie de marché, l'intervention étatique doit se limiter au minimum aussi bien quant au fond que quant à la durée. C'est pourquoi le caractère subsidiaire des mesures est mis particulièrement en évidence et est encore souligné par les mots «s'il le faut». En outre, l'énumération est exhaustive; cela peut offrir des inconvénients dans la pratique mais, pour des raisons de sécurité du droit et en vue de délimiter clairement le champ d'application de cette disposition par rapport aux libertés dont l'économie doit bénéficier, il est nécessaire de s'en tenir à cette solution. En ce qui concerne la durée de validité des mesures prévues au 1er alinéa, il faut souligner que ces dernières ne doivent pas demeurer en vigueur plus longtemps que les pénuries ne l'exigent.

En examinant la liste des mesures (al. 1 à 3), il faut se souvenir que l'apparition de pénuries subites et graves de biens et de services d'importance vitale constitue aujourd'hui et dans les temps à venir l'une des menaces les plus vraisemblables et qu'elle doit de ce fait être prise très au sérieux. Pour y faire face, il faut se doter de moyens législatifs suffisants.

Article 29 Mesures prises par la Confédération

Aux termes de cette disposition, le Conseil fédéral peut passer des actes juridiques pour le compte de la Confédération lorsque l'approvisionnement du pays ne peut être assuré par d'autres moyens. Bien entendu, cela ne signifie pas que la Confédération est assimilée à une entreprise privée. Dans certaines circonstances, il pourrait cependant se révéler utile que, par exemple, la Confédération effectue elle-même certains achats de marchandises. Elle pourrait ainsi conclure avec des entreprises étrangères des contrats portant sur des livraisons de marchandises à la Suisse, les autorités fédérales se faisant donner par l'Etat dont relèvent ces entreprises la garantie officielle que ce dernier ne s'opposera sous aucun prétexte à la stricte exécution des conventions. Il va sans dire que cette disposition revêt un caractère purement subsidiaire.

Titre quatrième:
Mesures administratives et peines conventionnelles

Les dispositions générales de ce titre (art. 30 et 31) ont pour objet la dévolution et la restitution d'avantages, subventions etc. acquis illicitement. Au point de vue matériel, ces dispositions correspondent dans une large mesure à celles de la LDNE. Elles sont une condition indispensable de l'égalité devant la loi, principe qui revêt une grande importance dans le cadre des dispositions régissant l'approvisionnement du pays. Faute de ces dispositions, la restitution ou la dévolution ne seraient possibles qu'en présence d'actes punissables au sens des articles 58 ss du code pénal. La poursuite pénale est cependant réservée conformément à l'article 36.

En ce qui concerne les moyens de contrainte permettant d'exécuter dans des cas d'espèce une mesure prise ou une décision rendue en vertu de la loi, on se réfère aux articles 39 ss de la loi sur la procédure administrative (RS *172.021*).

Articles 30 et 31 Retrait, restitution et dévolution de subventions et d'avantages

Si des personnes physiques ou morales ou des sociétés de personnes ont obtenu des avantages sur la base de la loi ou de ses dispositions d'exécution et que les autorités ont été dupées, ces avantages – qui ne sont pas directement de nature patrimoniale – peuvent être retirés en vertu de l'article 30.

Au contraire, lorsque la Confédération a déjà alloué des prestations patrimoniales et que le bénéficiaire ne remplit pas les conditions légales ou contractuelles qui leur sont liées, la restitution de ces prestations sera exigée conformément à l'article 31, 1er alinéa qui consacre une réglementation analogue à celle des articles 62 ss CO (enrichissement illégitime). Le changement ultérieur d'affectation est assimilé au cas où, à l'origine, le bénéficiaire de la prestation n'était pas fondé à la recevoir.

Le cas visé au premier alinéa de l'article 31 n'implique pas nécessairement un comportement délictueux du bénéficiaire, alors que la dévolution de marchandises et d'avantages patrimoniaux suppose le plus souvent un tel comportement. Selon l'article 31, 2e alinéa, il doit toujours s'agir d'une violation de la loi elle-même, de ses dispositions d'exécution ou de décisions ou contrats

fondés sur la loi. Cette disposition s'applique aussi bien lorsque l'auteur de la violation a obtenu lui-même l'avantage que dans le cas où un tiers en a bénéficié. L'avantage doit donc être restitué par celui qui l'a obtenu sans droit. Il faut éviter que le bénéficiaire de tels avantages – surtout lorsqu'il s'agit de marchandises – ne les consomme et ne rende ainsi la confiscation sans objet. C'est pourquoi, à l'avenir, la Confédération pourra, dans des cas de ce genre, prétendre à une indemnité (3e al.).

Si des tiers sont lésés, ils peuvent exiger, jusqu'à concurrence du dommage subi, une part de l'objet ou de l'avantage dévolu (4e al.).

Article 32 Mesures administratives spéciales

Ces mesures déploieront avant tout leurs effets dans le contexte des articles 23 à 25 et 28, tant il est vrai que l'exécution de mesures de réglementation des marchandises n'est pas concevable sans moyens de contrainte. On peut cependant aussi envisager des cas de ce genre dans le domaine des mesures préparatoires. Il va sans dire que les mesures administratives doivent être appliquées avec retenue et que le principe de la proportionnalité doit être constamment respecté. Les moyens d'action sont énumérés de manière exhaustive: confiscations provisoires à titre de précaution, retrait ou refus d'autorisations, restrictions en matière de livraisons et d'acquisitions et réductions d'attributions. Il va de soi que les moyens de contrainte prévus par les articles 39 ss de la loi sur la procédure administrative fédérale peuvent être utilisés en tout temps.

Article 33 Peines conventionnelles

Depuis longtemps déjà, les contrats de stockage consacrent une règle tout à fait spéciale qui, par la suite, a trouvé place dans la législation ordinaire (art. 26 LDNE). Bien que ces contrats appartiennent incontestablement au droit public, ils prévoient, au lieu d'amendes, des peines conventionnelles qui sont pourtant un instrument typique du droit civil (art. 160 ss CO). Il se justifie de maintenir cette règle qui a réellement acquis droit de cité et donné entière satisfaction et cela même si d'aucuns seraient peut-être enclins à formuler des objections d'ordre systématique.

Cette peine conventionnelle de droit public peut être infligée en cas d'inexécution ou d'exécution imparfaite du contrat de stockage. Il s'agit d'une peine cumulative, en ce sens que son recouvrement ne délie pas la partie concernée de ses obligations. Si elle est contestée, l'office fédéral compétent soumet la cause à la commission pour les réserves obligatoires. Aujourd'hui, la procédure est réglée par l'ordonnance du 12 juillet 1957 concernant la préparation de la défense nationale économique (organisation et procédure de la commission arbitrale en matière de réserves obligatoires; RS *531.107*). Après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, cette ordonnance devra subir quelques modifications de nature formelle.

Article 34 Décisions en matière de mesures administratives

Le retrait d'avantages selon l'article 30, la restitution et la dévolution de subsides et d'avantages patrimoniaux acquis illicitement au sens de l'article 31

ainsi que toutes les mesures de l'article 32 sont notifiées aux intéressés par voie de décision. Les tiers lésés (art. 31, 4e al.) peuvent faire valoir leurs droits dans le délai d'un an, à dater du jour où ils ont eu connaissance des faits dont ils sont nés, mais au plus tard dans les 5 ans. Dans ce cas aussi, le service fédéral compétent statuera par voie de décision.

Ces décisions peuvent être déférées au Département de l'économie publique par voie de recours administratif, puis au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif (art. 37, let. b et c).

Articles 35 et 36 Prescription, rapports avec la poursuite pénale

Les droits de la Confédération découlant de la restitution de marchandises et d'avantages patrimoniaux accordés ou acquis illicitement (art. 31) ainsi que de l'infliction de peines conventionnelles (art. 33) se prescrivent par un an à dater du jour où les organes fédéraux ont eu connaissance des faits dont ils sont nés, mais au plus tard par cinq ans. Il en va de même des prétentions de tiers au sens de l'article 31, 4e alinéa. Si un comportement réprimé par une mesure administrative constitue en même temps un acte punissable, le dépôt d'une plainte pénale par l'Office compétent est toujours réservé. Il est légitime de communiquer aux autorités compétentes en matière pénale les mesures administratives qui ont été prises et les peines conventionnelles qui ont été infligées, de façon que ces autorités puissent tenir compte, dans les limites de leur pouvoir d'appréciation, des répercussions de ces sanctions.

Titre cinquième: Protection juridique

La protection juridique est réglée avant tout par les dispositions générales relatives à la juridiction administrative fédérale. L'article 39 renvoie donc expressément aux lois de procédure applicables (LF d'organisation judiciaire, LF sur la procédure administrative). Les autorités cantonales se fondent sur les normes cantonales de procédure qui doivent elles-mêmes se conformer au droit fédéral. Les articles 37, 38 et 40 règlent les compétences des diverses instances. Il faut enfin souligner que le projet ne prévoit plus l'action de droit administratif car il y a tout lieu de penser que ce moyen de droit sera abandonné à l'occasion de la revision, actuellement en cours, de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

Article 37 Recours contre les décisions

Conformément à la hiérarchie administrative, les recours sont toujours adressés à l'autorité immédiatement supérieure. Les voies de recours prévues par le projet ont été fixées en tenant compte du principe que, dans toute la mesure du possible, les décisions ne doivent être déférées qu'à une seule autorité administrative avant de parvenir au Tribunal fédéral. Il en découle notamment que les décisions rendues sur recours par l'office fédéral contre des décisions des offices de milice et des organisations économiques ne sont pas susceptibles de recours au département de l'économie publique; elles seront au contraire déférées directement au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif (art. 98, let. c, OJ).

On peut également concevoir que, dans des cas exceptionnels, certaines décisions ne puissent être attaquées par la voie du recours de droit administratif. C'est pourquoi l'article 37, lettre d ouvre aussi la voie du recours au Conseil fédéral.

Article 38 Commission pour les réserves obligatoires

Pour connaître des litiges qui peuvent survenir dans le domaine des réserves obligatoires, il faut le plus souvent disposer de connaissances spécifiques d'ordre technique et pratique. C'est pourquoi la LDNE, en son article 33, a institué la «commission arbitrale en matière de réserves obligatoires». Cette institution a donné satisfaction. Il se justifie dès lors de la maintenir tout en la nommant dorénavant «Commission pour les réserves obligatoires», appellation plus conforme à la réalité. Bien qu'elle soit indépendante de l'administration fédérale, ses membres – qui appartiennent à diverses branches économiques – sont nommés par le Conseil fédéral. Celui-ci règle par voie d'ordonnance l'organisation et la procédure de la commission, dans la mesure où il est nécessaire de compléter les dispositions de la loi sur la procédure administrative. Cette nécessité découle principalement du fait que la loi sur la procédure administrative s'applique toujours à des décisions, alors que la plupart des litiges dont connaît la commission se rapportent à des contrats, des statuts ou des règlements. Le Conseil fédéral précisera dans une ordonnance la compétence matérielle de la commission.

Article 40 Tribunaux civils

Dans une procédure d'exécution forcée, les actions et recours fondés sur la législation en matière de poursuite pour dettes et de faillite ou sur le droit civil (ajournement de la faillite) et découlant du droit de disjonction ou de gage prévu aux articles 13 à 15 du projet seront tous portés, comme jusqu'à maintenant, devant le juge civil compétent. Cela permettra d'éviter que plusieurs tribunaux différents ne soient saisis d'une même cause.

En revanche, si le droit de la Confédération d'obtenir des sûretés sur les stocks obligatoires (art. 12) est violé par des tiers ou par le propriétaire du stock qui éluderaient la procédure ordinaire d'exécution forcée au sens des articles 13 et 14, il appartient à l'office fédéral de prendre les mesures nécessaires par voie de décision. La décision semble être le moyen approprié puisque l'action de droit administratif sera vraisemblablement abandonnée à l'occasion de la revision de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

Titre sixième: Dispositions pénales

A l'avenir aussi, la législation relative à l'approvisionnement du pays devra contenir des dispositions pénales. Contrairement aux mesures administratives, qui visent uniquement à corriger sur le plan économique les conséquences d'actes illicites, les dispositions pénales jouent un rôle essentiellement préventif qui consiste à décourager d'avance les délinquants potentiels. Celui qui, néanmoins, enfreint les dispositions relatives à l'approvisionnement du pays

doit être frappé d'une peine qui l'incitera à se comporter conformément au droit. Les dispositions pénales du projet ont donc un but de prévention générale et spéciale; elles prévoient des peines différenciées en fonction de la gravité de la menace encourue par l'approvisionnement du pays. Les articles 46 et 47 ne sont applicables que si le Conseil fédéral a édicté des mesures de réglementation des marchandises. Le droit pénal suisse contient d'autres dispositions générales de ce genre, par exemple les articles 90 de la loi sur la circulation routière et 292 du code pénal.

Le Conseil fédéral devra mentionner les articles 46 et 47 dans chaque ordonnance relative à la réglementation des marchandises.

En revanche, les infractions aux articles 41 à 45 sont réprimées déjà en temps de paix relative, lorsque les importations ne sont pas entravées. Il s'agit surtout d'infractions dans le domaine des stocks (art. 41). En outre, certains comportements de nature à compromettre l'application des mesures prévues sont réprimés comme délits; il s'agit par exemple de la violation de l'obligation de fournir des renseignements ou de garder le secret (art. 42 et 43) ainsi que de la propagation de faux bruits (art. 45). Enfin, le projet réprime des délits de droit commun tels que l'escroquerie en matière de prestations et de contributions (art. 44).

Article 41 Violation de l'obligation de constituer des stocks

L'article 41 punit tout d'abord celui qui, intentionnellement et après avoir été averti, ne se sera pas soumis à l'obligation de constituer des réserves décrétées par le Conseil fédéral; il punit ensuite le propriétaire d'un stock obligatoire «financé» qui en aura réduit le volume ou l'aura remplacé par de la marchandise qui n'est pas de qualité marchande (voir ATF *104* III 115 ss). Si le stock n'a pas été financé avec la garantie de la Confédération, les infractions sont réprimées seulement comme contraventions (4e al.).

Articles 42 et 43 Violation de l'obligation de fournir des renseignements et de garder le secret

La violation de l'obligation générale de fournir des renseignements prévue à l'article 56, 1er alinéa est réprimée seulement comme contravention. Cette disposition est applicable lorsque l'auteur a été invité à fournir des renseignements et que son attention a été attirée sur les peines prévues par l'article 42; elle l'est en outre lorsqu'on se trouve en présence d'une obligation de fournir des renseignements stipulée par contrat. L'article 56, 2e alinéa permet de se prévaloir du droit de refuser de témoigner, de manière analogue à l'article 79 de la procédure pénale fédérale (RS *312.0*). Une peine plus sévère – emprisonnement jusqu'à un an ou amende – est encourue par celui qui, devant fournir des rapports écrits en vertu d'un contrat de droit public, y aura donné des indications intentionnellement inexactes ou incomplètes. Il paraît justifié de réprimer ce genre de faux dans les titres. En effet, les fonctionnaires et les personnes agissant par mandat de l'Etat, par exemple les contrôleurs de stocks obligatoires, encourent, pour ce qui est du faux dans les titres, les peines très sévères prévues à l'article 317 du code pénal. Celui qui, sans être lié de cette manière à l'administration, se serait engagé par contrat à fournir des renseignements par écrit, n'encourrait aucune peine lorsqu'il aurait agi sans inten-

tion de se procurer un avantage ou de nuire à autrui; si l'article 42 n'existait pas, un tel comportement ne serait rien de plus qu'un mensonge proféré par écrit. Cet article doit en particulier garantir que le rassemblement des données économiques nécessaires en perspective d'une réglementation des marchandises destinée à entrer en vigueur sans délai ne sera pas compromis.

L'obligation de garder le secret prévue à l'article 57 s'applique aussi à toutes les personnes au service de l'approvisionnement du pays, que ce soit en qualité d'organe de milice ou de membre d'une organisation économique. Ces personnes sont dès lors soumises au secret de fonction (art. 320 CPS) en vertu de l'article 43, 1er alinéa. Si la violation de l'obligation de garder le secret tombe également sous le coup du code pénal ou du code pénal militaire, l'application de ces deux textes demeure toujours réservée (2e al.). Cela vaut surtout pour des infractions relevant du service de renseignements prohibé.

Article 44 Escroquerie en matière de prestations et de contributions

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le droit pénal administratif a permis d'unifier la définition des actes relevant de l'escroquerie qui, auparavant, étaient réglés de manière différente dans toute une série de lois spéciales (voir le message relatif au droit pénal administratif, FF *1971* I 1022). Cette codification s'est révélée judicieuse et il y a lieu d'y adapter également la législation sur l'approvisionnement du pays; c'est pourquoi l'article 44 se contente de renvoyer aux articles 14 à 16 du droit pénal administratif.

Vu l'importance que revêt l'approvisionnement du pays en perspective d'une crise ou d'un conflit armé, il se justifie de pouvoir infliger des peines plus sévères que celles du droit pénal administratif; le projet prévoit donc, pour ces infractions, cinq ans d'emprisonnement ou l'amende jusqu'à 100 000 francs.

Article 45 Propagation de faux bruits

Dans le cadre de la procédure de consultation, d'aucuns ont mis en doute la nécessité et l'applicabilité d'une telle disposition. Les nombreux jugements pénaux rendus pendant la 2e guerre mondiale montrent cependant que la répression d'actes de ce genre répond à un double besoin. D'une part, il faut éviter que la propagation de faux bruits n'entraîne une vague d'achats d'accaparement qui empêcherait une répartition équitable des biens et ferait monter les prix. D'autre part, celui qui propage de tels bruits ne doit pas pouvoir, par son comportement déloyal, se procurer des avantages ou en procurer à des tiers. Il s'agit donc de sauvegarder la justice sociale. Est punissable selon l'article 45 celui qui aura articulé ou propagé des allégations fausses ou tendancieuses à propos de mesures en vigueur ou prochaines se rapportant à l'approvisionnement du pays. Cette disposition vise donc aussi bien celui qui, sciemment, propage des allégations fausses au sujet de mesures en vigueur ou à venir que celui qui prétend à tort que des mesures déterminées sont en vigueur ou seront prises prochainement. Si l'auteur a agi dans l'intention de se procurer un avantage, il encourra les peines qualifiées prévues au 2e alinéa, c'est-à-dire l'emprisonnement ou l'amende au lieu des arrêts ou de l'amende. La question de savoir comment et par quels moyens les faux bruits ont été propagés ne joue aucun rôle.

Article 46 Contraventions à des mesures contre les pénuries

Lorsque des mesures sont prises en vertu des articles 27 et 28 pour éviter ou résorber de graves pénuries, les infractions à ces dispositions sont poursuivies comme contraventions. En dérogation aux dispositions générales du code pénal et dans un but de prévention, le projet déclare punissables non seulement la tentative et la complicité (3e al.) mais aussi la négligence (4e al.). Les violations bénignes de contrats ne sont cependant pas punissables. Les infractions réprimées par cet article, par exemple celles qui sont commises dans des entreprises, sont souvent de nature très compliquée et nécessitent de vastes enquêtes. Dans des cas de ce genre, dont le nombre augmente fortement en temps de crise, le délai de prescription, qui est d'une année et ne peut être porté qu'à deux ans, (art. 72, ch. 2, 2e al. CPS) serait régulièrement trop court, ce qui pourrait poser de graves problèmes en matière d'action pénale. C'est pourquoi le projet prévoit que, dans tous ces cas, l'action pénale et la peine se prescrivent par 5 ans.

Article 47 Délits contre des mesures en cas d'aggravation de la menace

En cas d'aggravation de la menace, l'offre de biens et de services se raréfiera très rapidement. L'expérience montre qu'en de telles circonstances, le nombre des violations de dispositions relatives à la réglementation des marchandises augmente vertigineusement et cela à un moment où le pays se trouve dans une situation économique délicate qui s'accommode mal de comportements délictueux. Dans ce contexte, l'effet de prévention générale joue un grand rôle. Il se justifie dès lors de réprimer comme délits les infractions aux dispositions fondées sur les articles 23 à 25, de fixer l'amende à 100 000 francs et de punir la négligence des arrêts ou de l'amende jusqu'à 50 000 francs.

Les montants prévus pour les amendes sont assez élevés. Cela s'explique non seulement par la prévention générale, mais aussi par le fait que les délits de ce genre portent très souvent sur des sommes atteignant plusieurs millions de francs.

Article 49 Poursuite pénale

La poursuite et le jugement des infractions incombent comme jusqu'ici aux cantons. Ils pourraient certes être confiés à l'Office fédéral pour l'approvisionnement du pays, en vertu de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (RS *313.0*). Cette solution n'a toutefois pas été retenue, en particulier pour les raisons exposées ci-après:
si la poursuite des infractions était confiée à l'office fédéral, il serait nécessaire de doter celui-ci d'un appareil administratif qui n'existe pas à l'heure actuelle. Il faudrait donc engager des fonctionnaires supplémentaires et leur donner une formation spéciale. Or l'expérience a révélé qu'en période normale, le nombre des infractions est insignifiant. Il devrait cependant s'accroître considérablement, par exemple dans l'hypothèse où des mesures de réglementation des marchandises viendraient à être édictées. L'office fédéral compterait ainsi des collaborateurs qui seraient manifestement sous-occupés en période normale mais qui, en temps de crise, ne seraient guère en mesure de venir à bout des tâches supplémentaires considérables qui leur incomberaient. Pour des situa-

tions de ce genre, une justice pénale de l'économie de guerre est prévue aujourd'hui déjà. Les actes législatifs préparés à cet effet, qui datent de l'immédiat après-guerre, sont actuellement revisés par une commission d'experts.

Pour assurer à la jurisprudence une certaine uniformité, le 2e alinéa confère à *l'office fédéral* le droit de requérir des poursuites. De plus, tous les jugements, prononcés pénaux et ordonnances de non-lieu lui seront communiqués sans délai. Cette solution, qui diffère de la législation en vigueur, se justifie par le fait que l'office fédéral est mieux en mesure que le Ministère public d'examiner l'aspect matériel des décisions rendues dans le domaine spécifique de l'approvisionnement du pays. En revanche, le Ministère public pourra, comme jusqu'à maintenant, utiliser lui-même des voies de droit après avoir requis l'avis de l'office fédéral.

Titre septième: Dispositions d'exécution

Article 51 Principe

En principe, les dispositions d'exécution seront édictées par le Conseil fédéral. Cette compétence peut elle-même être déléguée au Département de l'économie publique. En outre, le Conseil fédéral peut habiliter le Délégué à l'approvisionnement du pays, les offices de milice, ainsi que des offices fédéraux (art. 52, 5e al.), à édicter des prescriptions de portée générale. Dans la mesure où des offices fédéraux légifèrent en vertu de la présente loi, ils relèvent de l'organisation de l'approvisionnement du pays. Cette délégation ne vaut cependant qu'en cas d'aggravation de la menace (art. 23 à 25). Dans ces limites, elle est indispensable. En effet, lorsque la menace s'aggrave, les événements peuvent survenir si soudainement qu'il devient absolument nécessaire d'agir dans les délais les plus brefs. De même, les mesures prises doivent pouvoir être adaptées ou abrogées sans retard.

Personne ne saurait contester que l'exécution de la loi ne peut être assurée qu'en collaboration avec les cantons et l'économie privée.

Le *3e alinéa* prévoit la création d'une commission consultative. Une telle commission peut être très utile. Elle permettrait notamment aux milieux (travailleurs, consommateurs) qui ne sont pas représentés dans l'organisation de milice – ou ne le sont que très peu – de donner leur avis sur des questions de principe relatives à l'approvisionnement du pays. Elle serait présidée par le Délégué à l'approvisionnement du pays. Les milieux économiques y seraient eux aussi représentés; il faut cependant rappeler que les personnalités issues de ces milieux constituent déjà la grande majorité dans les organes de milice.

Il paraît recommandable que les cantons et les organisations économiques soient consultés non seulement lors de l'élaboration de la loi (art. 32 cst.) mais aussi avant que des dispositions d'exécution ne soient édictées (4e al.). Cela vaut tout particulièrement lorsqu'il s'agit de prendre des mesures contre les pénuries: c'est, de toute évidence, en consultant les milieux économiques que la Confédération apprendra à quel moment l'économie – comme le dit la constitution – n'est plus en mesure de remédier par ses propres moyens à une situation de ce genre (art. 26, 1er al. de la loi).

Normalement, le Conseil fédéral renseigne l'Assemblée fédérale sur les mesures et les prescriptions qu'il a édictées dans son rapport de gestion annuel. Au surplus, chaque parlementaire peut demander par voie d'interpellation ou sous la forme de questions ordinaires des précisions sur telle ou telle mesure administrative. Mais, en principe, la gestion du Conseil fédéral est autonome. A défaut de base légale formelle, l'Assemblée fédérale ne peut pas exiger du Conseil fédéral et des organes administratifs qui lui sont subordonnés qu'ils abrogent, modifient ou complètent des ordonnances qu'ils ont édictées en vertu des pouvoirs conférés par la loi. C'est pourquoi le 5e alinéa attribue une telle compétence au Parlement. Celle-ci se limite cependant aux pouvoirs particulièrement étendus qui découlent des articles 23 à 25 et 28 à 29 du projet. Cela permet d'accroître la légitimité démocratique des ordonnances édictées en vertu de délégations de compétences qui, par la force des choses, doivent être très vastes.

Article 52 Organes de la Confédération

Cette disposition décrit l'organisation de l'approvisionnement économique du pays à l'échelon fédéral. Pour des raisons de principe et au vu de l'expérience acquise ainsi que des résultats clairs de la procédure de consultation, il s'impose de maintenir l'institution du Délégué. Celui-ci est un trait d'union entre les autorités et l'économie; il met ses relations et ses connaissances au service de l'approvisionnement du pays. Dès lors, cette charge doit être confiée à une personnalité très expérimentée issue des milieux économiques. A l'avenir aussi, le Délégué dirigera le service fédéral correspondant (appelé dorénavant Office fédéral pour l'approvisionnement du pays) et sera responsable de l'*ensemble des préparatifs*. A cet égard, les offices de milice lui sont eux aussi subordonnés. Le Délégué ainsi que les chefs des offices de milice et de leurs sections, lorsqu'ils ne sont pas fonctionnaires fédéraux, sont cependant nommés à la condition qu'ils se mettent également à disposition en temps de crise grave ou de guerre. Il s'agit là d'une caractéristique importante du système de milice.

Il faut certes relever que le message à l'appui de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale prévoit de transformer le service de la défense économique dirigé par un délégué en un office fédéral ayant à sa tête un directeur (FF *1975* I 1523). Ledit message précise également que cette réorganisation doit avoir lieu à l'occasion de la revision de la loi fédérale y relative. La réglementation proposée ici s'écarte cependant de ces principes.

Cela se justifie sans difficultés aussi bien du point de vue matériel que juridique. D'abord, il ressort de la procédure de consultation que les milieux intéressés se sont prononcés de façon pratiquement unanime pour le maintien du système de milice et de l'institution du Délégué. Or il s'agit d'une forme d'organisation qui sort largement du cadre de l'administration générale de la Confédération (offices de milice) et qui, de ce fait, doit faire l'objet d'une réglementation spéciale. En outre, lors de l'élaboration du projet de loi sur l'organisation de l'administration fédérale, on a intentionnellement renoncé à consulter les cantons et les organisations économiques, en déclarant que la réorganisation de l'administration fédérale ne touche ni leurs droits ni leurs

obligations (FF *1975* I 1473). Il faut souligner aujourd'hui que, contrairement à cette loi, la réorganisation de l'*approvisionnement du pays* touche très directement les cantons et les organisations économiques qui, comme on l'a relevé, se sont prononcés clairement et sans équivoque sur cette question.

Au demeurant, le message relatif à l'organisation de l'administration fédérale n'ignore pas que les formes d'organisation qu'il préconise peuvent se révéler inadéquates dans certains secteurs et que, le cas échéant, le législateur a le pouvoir et la compétence d'en adopter d'autres (FF *1975* I 1555).

Les offices de milice mentionnés aux 2e et 3e alinéas existent déjà dans le cadre de l'organisation de l'économie de guerre. Leur composition et leurs attributions seront cependant réexaminées et adaptées aux exigences actuelles. Il n'est d'ailleurs pas exclu que d'autres offices de milice doivent être créés (4e al.). Selon le système de milice, qui sera maintenu, des spécialistes provenant de l'économie et des administrations publiques assument de leur plein gré certaines tâches dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays. Elles se consacrent en période normale déjà et à titre accessoire à la préparation des mesures indispensables, de manière que, le cas échéant, ces dernières puissent déployer immédiatement leurs effets. Selon l'expérience, ces spécialistes sont le mieux à même d'apprécier la situation qui règne dans les diverses branches économiques et les diverses régions. Au demeurant, cette combinaison entre l'administration et l'économie a amplement fait ses preuves. Ces spécialistes étant fort absorbés par leur activité principale, les grands offices disposent aujourd'hui déjà de secrétariats permanents auprès du Délégué à la défense nationale économique. Leur tâche consiste d'une part à assister les fonctionnaires de milice et, d'autre part, à coordonner les activités des différents offices. En vertu de la nouvelle loi, ceux-ci se verront investis d'attributions supplémentaires, ce qui fait apparaître de plus en plus évidente la nécessité d'une organisation permanente et efficace intégrée à l'administration.

Le 5e alinéa prévoit que le Conseil fédéral peut investir les offices fédéraux existants de tâches dans les limites de la loi.

Aujourd'hui déjà, des offices fédéraux sont incorporés à l'organisation (Office fédéral des affaires économiques extérieures, Office du contrôle des prix, etc.). Il paraît judicieux de renoncer à une énumération exhaustive; en effet, selon la situation et les tâches à accomplir, il pourrait se révéler nécessaire de faire appel à la collaboration de divers offices fédéraux.

Conformément au 6e alinéa, le Conseil fédéral règle les détails (organisation et structure de l'office fédéral, compétentes et composition des divers offices, etc.).

Article 53 Cantons

Les cantons jouent un rôle essentiel dans l'exécution de la loi. Toutes les mesures prévues par le projet ne déploieront leurs effets que si leur exécution est assurée à tous les échelons. C'est pourquoi il y a lieu de charger les cantons d'édicter les prescriptions nécessaires en matière de personnel et d'organisation; ils ont la faculté de faire appel à la collaboration des communes. Dans la

mesure où celles-ci sont appelées à coopérer, elles sont soumises à la surveillance des cantons.

Ces derniers doivent être constamment en mesure d'assumer les tâches qui leur sont dévolues. En temps normal, ils les confient le plus souvent à des fonctionnaires qui s'y consacrent à titre accessoire. Pour des raisons évidentes, on ne saurait raisonnablement attendre d'eux, en règle générale, qu'ils se dotent d'un appareil administratif permanent et fonctionnant à plein temps. Ils doivent cependant veiller, en collaboration avec les organes fédéraux compétents, que les cadres cantonaux et, le cas échéant, communaux soient régulièrement formés à leurs tâches et participent à des exercices. Les détails seront réglés dans les dispositions d'exécution (voir également ci-après «conséquences pour les cantons et les communes», p. 50).

Lors de la procédure de consultation, certains cantons ont déploré que le projet ne définisse pas suffisamment les tâches qui leur sont confiées. On peut objecter à cela que ces tâches ressortent en principe de la partie matérielle du projet et qu'elles ne pourront être définies de manière plus précise que dans les dispositions d'exécution (de nature matérielle ou d'organisation). Il sied en outre de relever que les dispositions en question, telles que systèmes de réglementation des marchandises, cahiers des charges, etc., sont déjà préparées dans une large mesure; les cantons en sont régulièrement informés et participent souvent de manière décisive aux préparatifs.

Lorsque le législateur fédéral confie aux cantons certaines tâches en rapport avec l'exécution d'une loi, ceux-ci sont en règle générale soumis à la haute surveillance du Conseil fédéral. C'est pourquoi les *2e et 3e alinéas* attribuent au Conseil fédéral la compétence d'agir à la place d'un canton défaillant aussi bien en matière de législation que dans les tâches de pure exécution. Cette délégation, certes étendue, s'impose néanmoins car la nature même de la loi exige que l'exécution soit aussi uniforme et efficace que possible. On ne saurait cependant parler d'une mise sous tutelle des cantons. D'ailleurs, la législation fédérale contient d'autres dispositions de ce genre (voir par ex. l'art. 3, 3e al. de la loi sur la protection des eaux, RS *814.20*, ou l'art. 118, 4e al. de la loi sur l'agriculture, RS *910.1*).

Article 54 Organisations économiques

La coopération d'organisations économiques est un élément caractéristique et éprouvé de notre politique d'approvisionnement. Aujourd'hui déjà, ces organisations rendent de précieux services, surtout dans le domaine de la constitution de réserves obligatoires. Le caractère public des tâches qui leur sont confiées requiert une surveillance de l'Etat.

La responsabilité pénale et civile qu'encourent toutes les personnes qui exercent pour la Confédération des fonctions officielles à titre permanent ou temporaire est régie par la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (RS *170.32*). Dans les limites de leurs attributions, tant les fonctionnaires de milice exerçant leurs fonctions à titre accessoire (art. 52, al. 2 à 4) que les membres des organisations économiques appelées à coopérer sont soumis à ces dispositions.

Article 55 Enquêtes statistiques

Le Conseil fédéral doit être en mesure de se procurer en permanence ou de cas en cas les renseignements qui lui permettent d'adapter à l'évolution les mesures prises pour assurer l'approvisionnement économique du pays. Il usera cependant avec retenue de cette compétence pour éviter que ces enquêtes ne prennent une ampleur exagérée. En d'autres termes, cet article ne permettra de mener que les enquêtes directement et absolument nécessaires à l'exécution de la loi.

Article 56 Obligation de fournir des renseignements

L'obligation prévue au 1er alinéa est justifiée par l'intérêt public. Elle vaut également envers les groupements économiques qui concourent à l'exécution de la loi, dans le cadre des tâches publiques qui leur ont été confiées.

Selon l'article 10 de l'ordonnance du 10 janvier 1972 sur la statistique du commerce extérieur (RS *632.14*), les déclarations douanières doivent être tenues secrètes. On sait cependant le rôle essentiel que jouent les importations et exportations dans l'approvisionnement du pays et, plus particulièrement, dans le cadre de l'article 8 du projet (régime du permis d'importation pour assurer la constitution de réserves obligatoires). L'office fédéral doit être à même de contrôler l'exécution de l'obligation de stocker et des conditions et charges imposées aux importateurs. Dans certains cas, cela n'est possible qu'à l'aide des déclarations douanières. Afin que le secret soit sauvegardé dans toute la mesure du possible, l'office fédéral sera seul habilité à prendre connaissance de ces déclarations (3e al.). Les fonctionnaires de cet office sont eux-mêmes tenus d'observer le secret de fonction.

Article 57 Obligation de garder le secret

Cette obligation a elle aussi sa source dans l'intérêt public, mais trouve encore une autre justification dans la sauvegarde d'intérêts privés (par ex. ceux des propriétaires de réserves obligatoires). Les infractions à cette disposition tombent sous le coup de l'article 320 du code pénal (voir art. 43). En outre, la Confédération répond des dommages consécutifs à une telle infraction en vertu de l'article 19 de la loi sur la responsabilité (RS *170.32*).

Titre huitième: Dispositions finales

Article 58 Modification du droit en vigueur

Le 1er alinéa vient compléter les prescriptions douanières en vigueur et institutionnaliser une pratique déjà suivie actuellement. En revanche, la possibilité offerte par cet article n'est plus limitée aux carburants *liquides*, mais étendue à tous les genres de carburants. Il n'est en effet pas exclu que l'on envisage un jour de stocker également des carburants gazeux.

Eu égard à l'extension du champ d'application de la loi par rapport à la LDNE, il est nécessaire de modifier la désignation de l'office fédéral (2e al.).

Article 59 Abrogation du droit en vigueur

La nouvelle loi sur l'approvisionnement du pays remplace la loi fédérale du

30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique. Le commentaire à l'appui de l'article 61 renseigne sur les modalités de ce remplacement.

Article 60 Protection d'avoirs

La protection d'avoirs (art. 16 LDNE) n'est pas une tâche relevant de l'approvisionnement du pays. Il est toutefois indispensable que ce domaine continue à faire l'objet d'une réglementation. Pour éviter des lacunes, les deux arrêtés du Conseil fédéral en vigueur (ACF du 12 avril 1957 protégeant par des mesures conservatoires les personnes morales, sociétés de personnes et raisons individuelles [RS *531.54*]; ACF du 12 avril 1957 concernant la protection des papiers-valeurs et titres analogues par des mesures conservatoires [RS *531.55*]) seront maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur d'une législation spéciale en la matière. Une transition sans solution de continuité est ainsi garantie.

Article 61 Referendum et entrée en vigueur

Le projet contient:
- des dispositions en matière de *défense nationale économique,* aussi bien pour le cas de menace exercée par une puissance étrangère sans recours à la force armée que pour le cas de guerre,
- des dispositions destinées à assurer, en dérogeant s'il le faut à la liberté du commerce et de l'industrie, l'approvisionnement du pays en cas de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens.

Si ces dernières constituent une nouveauté, les premières sont issues pour une bonne part du droit en vigueur mais sont étendues à la menace résultant d'une politique de puissance en dehors de tout conflit armé. Pour ces deux catégories de mesures, l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation occasionnera un travail considérable: il faudra édicter ou reviser des ordonnances, conclure, réexaminer ou résilier des contrats, etc. Afin de fixer à bon escient des priorités et d'assurer une transition aussi harmonieuse que possible, il est prévu
- de mettre en vigueur par étapes la nouvelle loi sur l'approvisionnement du pays,
- parallèlement à cela, d'abroger par étapes la loi en vigueur (art. 59).

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

41 Conséquences pour la Confédération

Il faut se souvenir que la défense nationale économique n'est pas une tâche nouvelle. En outre, les mesures qui seraient mises en œuvre en cas de graves pénuries sont du même genre que celles qui sont déjà consacrées dans la loi de 1955. C'est dire que, dans des conditions normales, les dépenses devraient rester sensiblement égales à ce qu'elles sont aujourd'hui. Dans ce contexte, il faut souligner les économies considérables qui découlent de l'engagement précieux et constant des personnalités issues de l'économie dans le cadre du système de milice.

Il importe cependant de mentionner que la préparation des mesures en cas d'aggravation de la menace (voir surtout l'art. 23) revêt une importance primordiale. Les systèmes de réglementation des marchandises et les mesures visant à sauvegarder la production indigène ne peuvent être appliqués avec succès que s'ils sont conçus de façon adéquate et adaptés constamment à l'évolution économique et technique. Quelques projets importants sont actuellement en cours. Leur financement doit absolument rester assuré sous l'empire du nouveau droit. Il s'agit pour l'essentiel de:

- l'accroissement et l'adaptation de la production agricole (plan alimentaire 80, financement annoncé: 160 000 francs par an environ);
- l'élaboration d'un système d'information dans le domaine de la chimie, indispensable à la préparation de la réglementation des produits chimiques, financement annoncé: 308 000 francs jusqu'en 1984; ce montant vient s'ajouter aux prestations allouées par l'industrie chimique;
- la modernisation des systèmes de rationnement; on examine, dans ce secteur, les possibilités d'avoir recours à l'ordinateur. Le cas échéant, l'acquisition des installations destinées au traitement des titres de rationnement entraînerait des dépenses de l'ordre de 15 à 20 millions;
- la protection des navires suisses de haute mer et de leurs équipages.

Le projet de loi implique cependant aussi que la Confédération soit amenée à prendre certains engagements financiers que la législation actuelle ne connaît pas. Il s'agit essentiellement des mesures d'encouragement destinées à aider l'économie à résorber des pénuries dues à des perturbations des marchés (art. 26 du projet). Ainsi que nous l'avons exposé dans le commentaire de cette disposition, des aides financières ne sauraient être allouées qu'à titre subsidiaire, lorsque l'encouragement ne peut être réalisé d'une autre manière. Il va sans dire que, dans l'état actuel des finances fédérales, cette disposition sera appliquée, le cas échéant, de manière extrêmement restrictive. Il est en outre évident que les montants qui seraient éventuellement affectés à cette fin ne pourraient être déterminés qu'en fonction de la situation du moment et, plus particulièrement, du prix de revient des marchandises qu'il y aurait lieu de se procurer. Il n'est donc guère possible de produire des chiffres à l'heure actuelle.

42 Conséquences pour les cantons et les communes

En principe, la plupart des dispositions concernant les cantons et les communes figurent déjà dans la réglementation en vigueur. Dès lors, si l'on peut admettre que, du point de vue juridique, les cantons ne seront guère mis davantage à contribution que jusqu'ici, il peut en aller différemment dans les faits. Il faut se souvenir que des mesures pourront être prises non seulement en cas de danger de guerre imminent, mais aussi en cas de menace découlant d'une politique de puissance. Les autorités cantonales compétentes pourraient donc être amenées à intervenir plus tôt. La collaboration des cantons à l'exécution des mesures prévues est indispensable; il en irait d'ailleurs de même s'il fallait agir contre de graves pénuries. Il y a cependant lieu d'admettre que dans des condition normales, les tâches des cantons ne seront pas plus nombreuses que jusqu'à présent.

La coopération des cantons découle des articles 51 et 53 du projet. Ainsi qu'on l'a relevé, les questions matérielles et l'organisation seront réglées dans les dispositions d'exécution. En matière d'organisation, le Conseil fédéral tracera un cadre général à l'intérieur duquel il sera loisible aux cantons de s'organiser en fonction de leurs particularités et de leurs besoins. Ils sont libres de faire appel au concours des communes. La Confédération n'a de rapports officiels qu'avec les cantons.

Contrairement à la loi en vigueur, l'article 53 du projet charge expressément les cantons d'instituer les organes nécessaires à l'exécution de la loi. En d'autres termes, les cantons répondent devant le Conseil fédéral en sa qualité d'autorité de surveillance que l'infrastructure nécessaire existe en permanence sur leur territoire. Il serait toutefois excessif d'imposer à chaque canton de créer un appareil administratif permanent et fonctionnant à plein temps. C'est pourquoi, dans la plupart des cantons, les tâches sont assumées à temps partiel, c'est-à-dire dans le cadre d'un système de milice, du moins en temps normal, lorsque les activités des cantons consistent pour l'essentiel à entretenir l'organisation et les liaisons indispensables en perspective de temps de crise ainsi qu'à récolter des nouvelles et des informations.

En outre, il va de soi que les cadres des cantons et, le cas échéant, des communes doivent être prêts en tout temps à accomplir les tâches importantes qui leur sont attribuées pour les situations de crise. Ils doivent donc connaître les mesures préparées, maintenir et mettre à l'épreuve les structures de leur organisation. Etant donné que, comme on l'a vu, ils exercent le plus souvent leurs fonctions à titre accessoire, ils doivent être constamment informés, instruits et exercés.

Les objectifs assignés à l'instruction sont déterminés par les organes fédéraux compétents (Office fédéral pour l'approvisionnement du pays et offices de milice). Pour qu'ils soient atteints, la Confédération organisera comme jusqu'ici des cours d'instruction et des exercices, que ce soit dans le cadre de la défense générale ou spécifiquement pour l'approvisionnement du pays. Les cantons sont libres d'organiser des manifestations analogues. Ils devraient en tout cas faire en sorte de pouvoir convoquer leurs cadres à ces cours et exercices et les indemniser si besoin est.

43 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet de nouvelle loi fédérale sur l'approvisionnement du pays a été annoncé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1979–1983 (FF *1980* I 629).

5 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'article 31bis, 3e alinéa, lettre e de la constitution tel qu'il a été accepté par le peuple et les cantons le 2 mars 1980. Aux termes de cette disposition, 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 matière de défense nationale économique ainsi que pour assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens.

Dans son préambule, le projet mentionne aussi les articles 64 et 64bis de la constitution parce qu'il contient des dispositions spéciales relevant du droit civil (art. 10, 3e al.) du droit régissant la poursuite pour dettes et la faillite (art. 13 à 15) et du droit pénal (art. 41 à 50).

27022

Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays

Projet

(Loi sur l'approvisionnement du pays)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 31bis, 3e alinéa, lettre e, 32, 64 et 64bis de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 9 septembre 1981[1],

arrête:

Titre premier: Introduction

Article premier But

La présente loi règle les mesures de précaution en matière de défense nationale économique ainsi que les mesures visant à assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens.

Art. 2 Biens et services d'importance vitale

1 Sont d'importance vitale les biens et les services qui permettent au pays de résister en cas de menace ou de surmonter des situations de pénurie ou de crise.

2 Sont en particulier d'importance vitale

a. Les denrées alimentaires, les médicaments et les autres biens indispensables pour couvrir les besoins journaliers, ainsi que les matières premières et auxiliaires destinées à l'agriculture, à l'industrie et à l'artisanat, les sources d'énergie et tous les moyens nécessaires à leur production;
b. Les services de transports et de télécommunications;
c. Les installations d'entreposage et de stockage.

Titre deuxième: Mesures de défense nationale économique

Chapitre premier: Principe

Art. 3

1 En cas de menace résultant directement ou indirectement d'une guerre ou d'autres mesures prises par une puissance étrangère, la Confédération, dans le cadre de la défense générale, assure l'approvisionnement du pays en biens et en

[1] FF **1981** III 377

services d'importance vitale; elle collabore à cette fin avec les cantons et l'économie.

2 L'état de préparation de la Confédération doit correspondre à la nature, à la gravité et à l'importance de la menace, de façon que, s'il le faut, les mesures de défense nationale économique puissent être mises en vigueur immédiatement.

Chapitre 2: Etat de préparation permanent

Section 1: Constitution de réserves

Art. 4 Généralités

1 La constitution de réserves incombe en règle générale à l'économie; la Confédération (art. 18), et au besoin les cantons, prennent des mesures complémentaires dans des domaines particuliers. L'économie et les pouvoirs publics collaborent.

2 Le Conseil fédéral peut encourager, par des contrats et d'autres moyens appropriés, la constitution, le maintien et l'accroissement de stocks. A cette fin, il peut notamment prévoir de laisser en principe à leurs propriétaires les réserves qu'ils ont faites de plein gré, de façon qu'ils puissent les utiliser dans leur propre entreprise ou ravitailler la clientèle, tout en se conformant à d'éventuelles prescriptions sur la réglementation des marchandises.

3 Les dispositions relatives à la constitution de stocks de céréales panifiables sont réservées.

Art. 5 Constitution de stocks minimums

1 Les entreprises qui concourent à l'approvisionnement en biens d'importance vitale peuvent être contraintes de constituer des stocks minimums dont le volume sera prescrit en fonction de leur capacité financière.

2 Lorsque l'on ne peut raisonnablement exiger de certaines entreprises qu'elles disposent de réserves suffisantes, les cantons, avec le concours des communes, ont l'obligation de pourvoir par d'autres moyens à la constitution des stocks nécessaires.

Section 2: Réserves obligatoires

Art. 6 Contrat de stockage obligatoire

1 Pour la constitution de réserves obligatoires, la Confédération conclut des contrats avec des entreprises.

2 Seront notamment réglés dans le contrat de stockage obligatoire

a. La nature et la quantité de la marchandise à stocker,
b. L'entreposage, l'entretien, la surveillance, le contrôle et le renouvellement de la marchandise à stocker,

c. Le lieu d'entreposage (à l'intérieur du territoire national suisse),
d. Le financement et l'assurance,
e. La couverture des frais d'entreposage, de la baisse des prix et de la perte de poids ou de qualité qui peuvent se produire durant l'entreposage.

[3] Le contrat de stockage obligatoire peut prévoir que le propriétaire du stock doit adhérer à une organisation (art. 10) et détenir en permanence, à titre de réserve libre et en sus du volume stipulé dans le contrat, une quantité raisonnable de la marchandise à stocker.

[4] Les contrats de stockage obligatoire ne peuvent porter que sur des marchandises dont la maison qui constitue le stock est propriétaire. Si des tiers ont, sur les réserves, des droits de propriété, ces marchandises ne peuvent faire l'objet d'un contrat de stockage obligatoire que si tous les ayants-droit s'obligent solidairement envers la Confédération et, le cas échéant, envers les banques qui financent la réserve obligatoire (art. 11).

Art. 7 Diminution ou suppression de réserves obligatoires; titres représentatifs de marchandises

[1] La réserve obligatoire ne peut être diminuée ou supprimée qu'avec l'assentiment de la Confédération. Le propriétaire de la réserve doit avoir remboursé préalablement à la banque la part correspondante du crédit et exécuté ses obligations éventuelles à l'égard du fonds de garantie.

[2] L'émission de titres représentatifs des marchandises composant les réserves obligatoires est interdite.

Art. 8 Régime du permis d'importation pour assurer la constitution de réserves obligatoires

[1] Pour assurer la constitution de réserves obligatoires, le Conseil fédéral peut soumettre au régime du permis l'importation de certains biens d'importance vitale. Il peut faire dépendre l'octroi du permis de l'obligation de conclure un contrat de stockage ainsi que d'autres charges et conditions, telle que l'obligation de souscrire des actes d'engagement.

[2] Pour ces marchandises, le Conseil fédéral détermine l'ampleur des besoins à couvrir ou fixe des quantités indicatives. Il veille à ce que les réserves soient réparties en fonction des besoins des diverses régions du pays et des exigences de la défense nationale.

[3] On peut exceptionnellement renoncer à conclure un contrat de stockage lorsque l'importateur est disposé à assumer les mêmes engagements financiers que ceux qui découleraient pour lui d'un tel contrat.

Art. 9 Part disponible de la réserve obligatoire

Dans le cadre des dispositions en matière de réglementation et d'utilisation des

marchandises édictées en vertu des articles 23 et 28, le propriétaire de la réserve obligatoire peut utiliser, pour sa propre entreprise ou pour ravitailler sa clientèle, la moitié au moins de la réserve obligatoire.

Art. 10 Fonds de garantie et autres mesures analogues

1 Les contrats de stockage obligatoire peuvent prévoir que les propriétaires de stocks sont tenus de contribuer à alimenter des fonds de garantie ou de se soumettre à d'autres mesures analogues instituées par la branche à laquelle ils appartiennent en vue de couvrir les frais d'entreposage et les risques inhérents à une baisse des prix des marchandises composant les réserves obligatoires.

2 La création, la modification et la suppression de ces institutions sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Si, pour assurer l'exécution, les branches économiques concernées font appel à des collectivités ou en constituent, les statuts de ces collectivités doivent eux aussi être approuvés par le Conseil fédéral.

3 Si l'intérêt public l'exige, les statuts peuvent déroger aux dispositions du droit privé en ce qui concerne tant l'acquisition et la perte de la qualité de membre que l'obtention et l'utilisation des ressources.

Art. 11 Financement; couverture des risques non assurables

1 La Confédération facilite le financement des réserves obligatoires en garantissant les crédits bancaires; elle peut aussi permettre d'une autre manière l'obtention de crédits à faible taux d'intérêt.

2 Le Conseil fédéral réglemente la couverture des risques non assurables.

Art. 12 Sûretés pour la Confédération

1 Dès le moment où la Confédération a garanti le financement d'une réserve obligatoire, la réserve ainsi que les droits éventuels conférés au propriétaire sur celle-ci lui tiennent lieu de sûretés.

2 Dans la mesure où la Confédération dispose d'un éventuel droit de disjonction ou de gage (art. 13 et 14), les droits de tiers, qu'ils soient de nature civile ou publique, conventionnels ou légaux, ne sont pas opposables à son droit d'obtenir des sûretés. Seul le droit de rétention dont les entrepositaires peuvent se prévaloir pour garantir leurs créances visées par l'article 485, 1er alinéa du code des obligations[1)] fait exception.

[1)] RS 220

Art. 13 Droit de disjonction de la Confédération
a. Faillite, ajournement de la faillite, sursis concordataire ou extraordinaire

1 Si le propriétaire d'une réserve obligatoire est déclaré en faillite, ou si la faillite est ajournée conformément aux articles 725, 764, 817 ou 903 du code des obligations[1)], ou si le propriétaire est mis au bénéfice d'un sursis concordataire ou extraordinaire, la Confédération devient propriétaire de la réserve obligatoire et, s'il y a lieu, est subrogée aux droits que la perte ou la diminution de valeur des réserves confère au débiteur, dans la mesure où elle prend à sa charge les obligations contractuelles découlant, pour le propriétaire, du crédit bancaire.

2 Si, au moment de la reprise ou à la fin de la liquidation de la réserve obligatoire, et après déduction de tous les frais, la contre-valeur de cette réserve et des droits éventuels auxquels la Confédération est subrogée est supérieure au montant que peut exiger la Confédération pour avoir désintéressé les bailleurs de fonds, elle est tenue d'exécuter d'abord les obligations du débiteur à l'égard du fonds de garantie. L'excédent doit être versé à la masse, ou au débiteur en cas d'ajournement de la faillite, de sursis concordataire ou extraordinaire.

3 Si, après déduction de tous les frais, la Confédération n'est pas entièrement désintéressée par les marchandises qu'elle a reprises ou réalisées en vertu de son droit de disjonction, elle participe à la faillite ou au concordat pour le montant du découvert. En cas d'ajournement de la faillite ou de sursis extraordinaire, elle obtient, contre le débiteur, une créance productive d'intérêts et imprescriptible.

Art. 14 b. Poursuite par voie de saisie ou en réalisation de gage

1 Si le propriétaire d'une réserve obligatoire est l'objet d'une poursuite par voie de saisie ou en réalisation d'un gage constitué par la réserve obligatoire et, le cas échéant, par les droits dérivant pour lui de la perte de la réserve ou de la diminution de sa valeur, les créances garanties conformément à l'article 12 confèrent à la Confédération la qualité de créancier gagiste en premier rang ne participant pas à la poursuite. Les droits conventionnels ou légaux de tiers sur la réserve obligatoire (art. 12, 2e al., 1re phrase) font immédiatement suite à celui de la Confédération et aux créances éventuelles du fonds de garantie.

2 Les droits de tiers sur les réserves obligatoires ou sur les droits éventuels du débiteur ne peuvent être exercés que par voie de poursuite.

Art. 15 c. Action révocatoire

Dans la mesure où la disjonction et le droit de gage ne suffisent pas à

1) RS **220**

désintéresser la Confédération, elle est seule habilitée, en exerçant l'action révocataire (art. 285 et ss de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite[1]),à attaquer les actes par lesquels le débiteur a disposé de ses réserves obligatoires. L'action révocatoire de la Confédération se prescrit par dix ans.

Art. 16 Impôts et autres redevances publiques

[1] Lors de la taxation pour les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes, on tiendra équitablement compte des risques particuliers qu'assument les propriétaires de réserves obligatoires. Le Conseil fédéral règle les détails.

[2] Les contrats de stockage ne sont soumis à aucun droit de timbre ou autres redevances analogues.

Art. 17 Entrepôts

[1] Si les entrepôts ou installations nécessaires au stockage de réserves obligatoires ne peuvent être obtenus à des conditions raisonnables et de gré à gré, le Département fédéral de l'économie publique dispose du droit d'expropriation conformément à la loi fédérale sur l'expropriation[2].

[2] Pendant la durée du contrat de stockage, les entrepôts et réservoirs construits ou entretenus grâce à des apports financiers provenant de fonds de garantie ou à des fonds de la Confédération ne peuvent être affectés à d'autres fins que dans des cas justifiés et avec l'autorisation préalable de la Confédération. Cette restriction de la propriété sera mentionnée au Registre foncier. Les prestations allouées doivent être remboursées en cas de changement d'affectation de l'installation ou de résiliation du contrat de stockage.

Section 3: Stocks de la Confédération

Art. 18

[1] La Confédération constitue des stocks pour ses besoins, en premier lieu pour l'équipement et l'approvisionnement de l'armée.

[2] Elle peut constituer elle-même des stocks pour compléter les réserves obligatoires.

Section 4: Exploitation de ressources indigènes

Art. 19 Sylviculture

[1] Pour assurer la défense nationale économique, le Conseil fédéral peut ordonner une extension de l'exploitation forestière.

[1] RS 281.1
[2] RS 711

[2] Un fonds de compensation peut être créé pour couvrir les frais entraînés par l'extension; il sera alimenté par des taxes prélevées de manière uniforme auprès des propriétaires de forêts lors de chaque coupe de bois.

[3] Dans la mesure où l'extension de l'exploitation forestière le rend indispensable, l'équipement des entreprises en machines et installations peut être encouragé au moyen d'aides financières.

Art. 20 Approvisionnement en eau pour le temps de crise

Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions pour assurer l'approvisionnement en eau potable pour le temps de crise.

Art. 21 Etudes et recherches

Le Conseil fédéral peut encourager par des aides financières ou d'autres moyens appropriés les études, recherches et autres préparatifs visant à permettre l'exploitation des ressources naturelles du pays, à accroître la production indigène, à fabriquer des produits nouveaux et des succédanés indispensables ainsi qu'à conserver des biens d'importance vitale.

Section 5: Transports et autres prestations

Art. 22

[1] Le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires pour assurer des possibilités suffisantes de transport et de communications, maintenir ouvertes les voies de communication et assurer la disponibilité d'entrepôts.

[2] Pour permettre l'exécution de certains transports dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays, la Confédération peut, sur requête motivée ou lorsqu'elle conclut elle-même un contrat de transport, faire bénéficier ces transports de l'assurance ou de la réassurance contre le risque de guerre et d'autres risques analogues.

Chapitre 3: Mesures en cas d'aggravation de la menace

Art. 23 Mesures

[1] Lorsque l'approvisionnement en biens et en services d'importance vitale est sérieusement menacé ou perturbé en raison d'événements de guerre ou de mesures prises par une puissance étrangère, le Conseil fédéral peut prendre des mesures dans le but:

a. D'intensifier et d'adapter la production indigène dans l'agriculture (telles qu'exécution de programmes d'extension et d'exploitation, instauration d'un régime de culture et de livraison obligatoire) ainsi que dans les domaines de l'économie énergétique et de la mise en valeur de gisements et de matières de remplacement;

b. D'acquérir des marchandises (notamment par la voie d'actes juridiques ou celle de l'action commune des importateurs, y compris le financement de ces mesures, en couvrant les risques en matière de prix et les risques non assurables, ou encore par la voie de l'obligation de livrer);
c. De créer et de maintenir des lieux de production;
d. D'orienter la transformation, (en fixant notamment des procédés de production, des modes d'utilisation et des quantités);
e. De limiter les exportations;
f. D'intensifier la constitution de réserves et de déplacer des réserves;
g. D'assurer une répartition équitable (notamment en attribuant des marchandises, en instaurant un contingentement, un rationnement ou un blocage, en prévenant l'accaparement);
h. De réduire la consommation;
i. D'assurer la prestation de services, principalement les transports, (en instaurant notamment l'obligation d'accomplir des prestations, en assurant la disponibilité de moyens de transport, en modifiant ou supprimant des prescriptions concernant l'obligation d'assurer l'exploitation, les transports, l'horaire et le plan de vol, en soumettant à autorisation l'aliénation ou l'immobilisation de moyens de transport).

2 Le Conseil fédéral règle en particulier l'utilisation des réserves obligatoires.

Art. 24 Prix

1 Pour la durée d'application des dispositions en matière de réglementation et d'utilisation édictées en vertu de l'article 23, le Conseil fédéral peut ordonner la surveillance des prix des biens et des services d'importance vitale.

2 Il fixe s'il le faut des prix maximums.

Art. 25 Réquisition

1 Dès l'entrée en vigueur de mesures en cas d'aggravation de la menace au sens des articles 23 et 24, le Conseil fédéral peut attribuer le droit de réquisition aux organes de la défense nationale économique.

2 Les préparatifs nécessaires sont effectués déjà en temps de paix.

3 Le Conseil fédéral règle les détails.

4 La réquisition de navires de haute mer, de chalands affectés au trafic international et de certains aéronefs fait l'objet d'une réglementation spéciale.

Titre troisième:
Mesures contre les graves pénuries découlant de perturbations des marchés

Art. 26 Mesures d'encouragement

1 Pour éviter ou résorber de graves pénuries découlant de perturbations des

marchés (pénuries) auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens, le Conseil fédéral peut encourager la constitution de réserves, l'acquisition de marchandises et leur distribution. Il n'allouera d'aides financières que s'il s'agit là du seul moyen d'encouragement possible.

2 La Confédération peut soutenir les mesures d'entraide prises par des organisations ou des branches économiques.

Art. 27 Constitution de stocks obligatoires en prévision de pénuries

1 Pour assurer l'approvisionnement du pays en biens d'importance vitale en prévision de pénuries, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions

a. Pour accroître les stocks obligatoires proprement dits ou réserver une partie de ces stocks;
b. Pour réserver des stocks obligatoires constitués volontairement.

2 Au demeurant, les dispositions concernant la constitution de réserves obligatoires pour la défense nationale économique (art. 6 à 17) sont applicables par analogie.

Art. 28 Autres mesures

1 Si l'approvisionnement ne peut être assuré par l'économie et si les mesures d'encouragement prises par la Confédération ne suffisent pas, le Conseil fédéral peut s'il le faut édicter, pour la durée des pénuries, des dispositions régissant des biens d'importance vitale déterminés en ce qui concerne

a. La libération des stocks obligatoires supplémentaires ou réservés (art. 27);
b. Les quantités destinées à la fabrication, la transformation, la distribution et la consommation;
c. La réduction de la consommation;
d. Les diverses utilisations des marchandises et leur répartition selon un ordre de priorité établi en fonction de leur importance pour l'approvisionnement;
e. La limitation des exportations;
f. La récupération et le recyclage de matériaux usagés;
g. Les succédanés.

2 Si les mêmes conditions sont remplies, le Conseil fédéral peut aussi édicter des dispositions relatives aux services d'importance vitale et à leur but, en fonction de leur importance pour l'approvisionnement.

3 Pour la durée de validité des mesures prévues aux alinéas 1 et 2, le Conseil fédéral peut, pour les biens et services en question, ordonner la surveillance des prix. Il peut s'il le faut fixer des prix maximums.

Art. 29 Mesures prises par la Confédération

Lorsque l'approvisionnement ne peut être assuré par d'autres moyens, le

Conseil fédéral peut passer des actes juridiques pour le compte de la Confédération.

Titre quatrième: Mesures administratives et peines conventionnelles

Art. 30 Retrait d'avantages non patrimoniaux

S'il y a duperie ou tentative de duperie des autorités en recourant à de fausses indications ou à des dissimulations de faits, des avantages non patrimoniaux découlant de mesures édictées conformément à la présente loi peuvent être retirés.

Art. 31 Restitution et dévolution de marchandises et d'avantages patrimoniaux accordés ou acquis illicitement

[1] La restitution de subventions ou d'autres privilèges analogues peut être requise, abstraction faite du caractère répréhensible de l'acte, lorsqu'ils ont été accordés à tort ou si le bénéficiaire, après sommation, ne remplit pas les conditions qui lui ont été imposées.

[2] Les marchandises ou avantages patrimoniaux acquis par suite d'une violation de la présente loi, de ses dispositions d'exécution, de décisions ou de contrats, sont dévolus à la Confédération, abstraction faite du caractère répréhensible de cette violation.

[3] Si les marchandises ou avantages patrimoniaux ne sont plus en possession de celui qui les a acquis illicitement, la Confédération a droit, en lieu et place, à une indemnité d'un montant équivalent à l'avantage acquis illicitement.

[4] Les tiers qui, sans leur propre faute, ont été lésés par le comportement de personnes soumises à restitution peuvent exiger de l'organe compétent de la Confédération la part qui leur revient sur les marchandises et les avantages patrimonaiux restitués.

Art. 32 Mesures administratives spéciales

S'il y a violation de dispositions de la présente loi, de ses prescriptions d'exécution ou de décisions et que cette violation concerne les domaines mentionnés ci-après, les organes compétents de la Confédération peuvent ordonner des confiscations provisoires à titre de précaution, retirer ou refuser des autorisations, imposer des restrictions en matière de livraisons ou d'acquisitions et réduire des attributions:

a. La constitution de réserves,
b. Les entrepôts,
c. La fabrication,
d. La transformation,
e. La distribution,

f. L'utilisation,
g. La consommation,
h. Les limitations à l'exportation,
i. Les prix,
k. L'acquisition de biens,
l. Les services.

Art. 33 Peines conventionnelles

[1] Des peines conventionnelles peuvent être stipulées dans les contrats de stockage obligatoire.

[2] Les organes compétents de la Confédération fixent dans chaque cas particulier le montant à percevoir dans les limites de la peine stipulée. Si le principe même de la peine conventionnelle ou le montant requis est contesté, les organes compétents de la Confédération soumettent la cause à la commission pour les réserves obligatoires (art. 38).

[3] Le recouvrement d'une peine conventionnelle ne délie pas le propriétaire de la réserve de ses obligations contractuelles.

Art. 34 Décisions en matière de mesures administratives

[1] Les organes compétents de la Confédération notifient aux intéressés par voie de décision les mesures prévues aux articles 30 à 32.

[2] Si, pour obtenir la restitution de marchandises ou d'avantages patrimoniaux, la Confédération a dû supporter des frais de procédure, les tiers lésés (art. 31, 4e al.) supporteront une part proportionnelle de ces frais. L'organe compétent de la Confédération fixe ce montant par voie de décision.

Art. 35 Prescription

[1] Les droits de la Confédération découlant des articles 31 et 33 (peines conventionnelles) se prescrivent par un an à dater du jour où les organes fédéraux compétents ont eu connaissance des faits dont ils sont nés, mais au plus tard par cinq 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.

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

[3] Les revendications que des personnes lésées peuvent faire valoir en vertu de l'article 31, 4e alinéa se prescrivent par un an à compter du jour où ces personnes ont eu connaissance du recouvrement, par la Confédération, des marchandises ou avantages patrimoniaux acquis illicitement, mais au plus tard par cinq ans à compter du recouvrement.

Art. 36 Rapports avec la poursuite pénale

1 L'application de mesures administratives et l'infliction de peines conventionnelles n'empêchent pas la poursuite pénale.

2 Les organes compétents mentionneront dans leurs dénonciations (art. 49, 2e al.) les mesures administratives déjà prises et les peines conventionnelles déjà infligées.

Titre cinquième: Protection juridique

Art. 37 Recours contre les décisions

Sont autorités de recours:

a. L'Office fédéral pour l'approvisionnement du pays (office fédéral), pour les décisions rendues par les offices de milice (art. 52, 2e al.) et les organisations économiques appelées à coopérer;
b. Le Département fédéral de l'économie publique, pour les décisions rendues par l'office fédéral en première instance;
c. Le Tribunal fédéral, pour les décisions rendues par la commission pour les réserves obligatoires et, dans la mesure où le recours de droit administratif est recevable, pour les décisions rendues sur recours par le Département fédéral de l'économie publique, l'office fédéral et les autorités cantonales statuant en dernière instance;
d. Le Conseil fédéral, dans la mesure où le recours de droit administratif au Tribunal fédéral n'est pas recevable.

Art. 38 Commission pour les réserves obligatoires

1 La commission pour les réserves obligatoires connaît des litiges survenant entre:

a. Les parties aux contrats de stockage obligatoire,
b. Les propriétaires de réserves obligatoires et leurs organisations.

2 Le Conseil fédéral règle l'organisation et la procédure de la commission et en nomme les membres. Ils ne doivent pas faire partie de l'administration fédérale.

Art. 39 Procédure

La procédure est réglée, devant le Tribunal fédéral, par la loi fédérale d'organisation judiciaire[1)], devant les autres autorités fédérales par la loi fédérale sur la procédure administrative[2)] et, devant les autorités cantonales, par le droit cantonal dans le cadre du droit fédéral.

1) RS **173.110**
2) RS **172.021**

Art. 40 Tribunaux civils

Les tribunaux civils connaissent des litiges relatifs au droit de disjonction ou de gage de la Confédération sur les réserves obligatoires et à d'autres prétentions éventuelles de la Confédération, ainsi que de l'action révocatoire (art. 13 à 15).

Titre sixième: Dispositions pénales

Art. 41 Violation de l'obligation de constituer des stocks

1 Celui qui, intentionnellement, et après avoir été averti, ne se sera pas soumis à l'obligation de constituer des stocks au sens de l'article 5, sera puni de l'emprisonnement ou d'une amende de 100 000 francs au plus.

2 Encourra les mêmes peines celui qui, intentionnellement, aura réduit le volume ou altéré la qualité des marchandises composant un stock stipulé, pour le financement duquel il a bénéficié d'un crédit bancaire garanti par la Confédération.

3 Si l'auteur a agi par négligence, il sera puni des arrêts ou d'une amende de 50 000 francs au plus.

4 Encourra lui aussi les arrêts ou une amende de 50 000 francs au plus celui qui, intentionnellement, aura réduit le volume ou altéré la qualité des marchandises composant un stock stipulé qui n'a pas été financé avec la garantie de la Confédération. Les violations bénignes de contrats ne sont pas punissables.

5 Pour les contraventions aux alinéas 3 et 4, l'action pénale et les peines se prescrivent par cinq ans, mais au plus tard lorsque ce délai est dépassé de moitié.

Art. 42 Violation de l'obligation de fournir des renseignements

1 Celui qui, étant tenu par contrat de fournir des rapports écrits, y aura donné des indications inexactes ou incomplètes, sera puni de l'emprisonnement jusqu'à un an ou de l'amende.

2 Celui qui, après avoir été invité à fournir des renseignements et rendu attentif aux peines prévues par le présent article, ne se sera pas soumis à son obligation (art. 56, 1er al.) sera puni des arrêts ou de l'amende.

3 Encourra les mêmes peines celui qui n'aura pas fourni les renseignements qu'il est tenu de donner en vertu d'une obligation stipulée par contrat.

Art. 43 Violation de l'obligation de garder le secret

1 L'article 320 du code pénal[1)] est applicable aux violations de l'obligation de garder le secret (art. 57).

[1)] **RS 311.0**

2 L'application d'autres dispositions du code pénal[1] ou du code pénal militaire[2] demeure réservée.

Art. 44 Escroquerie en matière de prestations et de contributions

1 Les articles 14 à 16 du droit pénal administratif[3] s'appliquent à l'escroquerie en matière de prestations et de contributions, au faux dans les titres, à l'obtention frauduleuse d'une constatation fausse et à la suppression de titres.

2 Les peines sont cependant l'emprisonnement jusqu'à cinq ans ou une amende de 100 000 francs au plus.

Art. 45 Propagation de faux bruits

1 Celui qui, intentionnellement, aura articulé ou propagé des allégations fausses ou tendancieuses à propos de mesures en vigueur ou prochaines se rapportant à l'approvisionnement du pays sera puni des arrêts ou de l'amende.

2 Si l'auteur a agi dans le dessein de procurer à lui-même ou à un tiers un avantage illicite, il sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

Art. 46 Contraventions à des mesures contre les pénuries

1 Celui qui, intentionnellement, aura enfreint les dispositions édictées en vertu des articles 27 et 28 sera puni des arrêts ou d'une amende de 20 000 francs au plus.

2 Encourra les mêmes peines celui qui, intentionnellement et après avoir été rendu attentif aux peines prévues par le présent article

a. N'aura pas obtempéré à une décision qui lui aura été notifiée,
b. Aura violé un contrat conclu avec lui

lorsque la décision ou le contrat se fondent sur les articles 27 et 28 ou sur une disposition édictée en vertu de ces articles.

3 La tentative et la complicité sont punissables.

4 Si l'auteur a agi par négligence, il sera puni d'une amende jusqu'à 10 000 francs. Les violations bénignes de contrats ne sont pas punissables.

5 La poursuite des contraventions et les peines se prescrivent par cinq ans, mais au plus tard lorsque ce délai est dépassé de moitié.

Art. 47 Délits contre des mesures en cas d'aggravation de la menace

1 Celui qui, intentionnellement, aura enfreint les dispositions édictées en vertu des articles 23 à 25 sera puni de l'emprisonnement ou d'une amende de 100 000 francs au plus.

[1] RS **311.0**
[2] RS **321.0**
[3] RS **313.0**

[2] Encourra les mêmes peines celui qui, intentionnellement et après avoir été rendu attentif aux peines prévues par le présent article

a. N'aura pas obtempéré à une décision qui lui aura été notifiée,

b. Aura violé un contrat conclu avec lui,

lorsque la décision ou le contrat se fondent sur les articles 23 à 25 ou sur une disposition édictée en vertu de ces articles.

[3] Si l'auteur a agi par négligence, il sera puni des arrêts ou d'une amende de 50 000 francs au plus.

[4] La poursuite des contraventions au sens du 3e alinéa et les peines se prescrivent par cinq ans, mais au plus tard lorsque ce délai est dépassé de moitié.

Art. 48 Applicabilité du code pénal et du droit pénal administratif

[1] Les dispositions générales du code pénal[1)] sont applicables.

[2] Les articles 6 et 7 du droit pénal administratif[2)] sont applicables aux infractions commises dans une entreprise. Ils s'appliquent aussi aux entreprises et administrations des corporations et établissements de droit public.

Art. 49 Poursuite pénale

[1] La poursuite pénale et le jugement des infractions incombent aux cantons, même dans les cas visés par l'article 44.

[2] En cas d'infractions aux dispositions de la présente loi, l'office fédéral peut requérir les autorités cantonales d'ouvrir la procédure et de procéder à l'instruction.

[3] Tous les jugements, prononcés pénaux des autorités administratives et ordonnances de non-lieu seront communiqués sans délai et gratuitement, en expédition intégrale, à l'office fédéral.

Art. 50 Application de la loi sur les douanes

Les infractions aux dispositions de la présente loi concernant le régime du permis d'importation (art. 8) et la limitation des exportations (art. 23 et 28) sont réprimées conformément à la loi sur les douanes[3)].

Titre septième: Dispositions d'exécution

Art. 51 Principe

[1] Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi et prend les mesures nécessaires. Pour l'exécution des mesures en cas d'aggravation de la

[1)] RS **311.0**
[2)] RS **313.0**
[3)] RS **631.0**

menace (art. 23 à 25), il peut habiliter le délégué et les offices de milice à édicter des dispositions de portée générale.

2 Il fait appel à la collaboration des cantons et à celle d'organisations économiques.

3 Il nomme une commission consultative pour l'approvisionnement du pays.

4 Avant d'édicter des dispositions d'exécution, on consultera les cantons et organisations économiques intéressés. Des exceptions ne sont admises que si le maintien du secret ou l'urgence des mesures à prendre l'exigent.

5 Le Conseil fédéral remettra chaque année un rapport à l'Assemblée fédérale si des mesures ont été prises en vertu des articles 23 à 25 ou 28 à 29. L'Assemblée fédérale peut exiger que ces mesures soient abrogées, modifiées ou complétées.

Art. 52 Organes de la Confédération

1 Le Conseil fédéral nomme un délégué à l'approvisionnement du pays émanant de l'économie. Le délégué est subordonné au Département fédéral de l'économie publique; il dirige l'office fédéral. Il répond de tous les préparatifs entrepris en vertu de la présente loi.

2 L'exécution de la présente loi incombe au délégué et à l'office fédéral ainsi qu'aux offices de milice suivants:

a. Office de l'alimentation,
b. Office de l'industrie et du travail,
c. Office des transports.

3 Les offices de milice sont composés de spécialistes exerçant leurs fonctions à titre accessoire et issus de l'économie, des administrations cantonales et communales, ainsi que de fonctionnaires fédéraux. Ils peuvent entretenir un secrétariat permanent.

4 Le Conseil fédéral peut, s'il le faut, instituer d'autres offices de milice.

5 Le Conseil fédéral peut investir des offices fédéraux existants de tâches dans les limites de la présente loi; ils sont assimilés à cet égard aux offices de milice.

6 Le Conseil fédéral règle les détails.

Art. 53 Cantons

1 Les cantons édictent les dispositions relatives à l'exécution des tâches qui leur sont déléguées et instituent les organes nécessaires.

2 Si un canton a négligé d'édicter en temps opportun les dispositions d'exécution nécessaires, le Conseil fédéral les arrête à sa place, à titre provisoire, par voie d'ordonnance.

3 Le Conseil fédéral surveille l'exécution de la présente loi par les cantons. Il agit, le cas échéant, à la place d'un canton défaillant sous suite de frais.

Art. 54 Organisations économiques

Le Conseil fédéral surveille l'exécution de la loi par les organisations économiques. Il peut leur donner des directives à cet effet.

Art. 55 Enquêtes statistiques

Le Conseil fédéral peut ordonner les enquêtes statistiques nécessaires pour assurer l'approvisionnement du pays.

Art. 56 Obligation de fournir des renseignements

[1] Chacun doit fournir, de façon véridique et complète, aux autorités compétentes et, dans le cadre des tâches publiques qui leur ont été déléguées, aux organisations économiques, les renseignements nécessaires à l'exécution de la présente loi, mettre à disposition tous les documents requis, en particulier les livres, la correspondance et les factures, et donner libre accès aux locaux.

[2] L'article 79 de la loi fédérale sur la procédure pénale[1)] est applicable par analogie.

[3] En tant que cela est indispensable à l'exécution de la présente loi, les indications figurant dans les déclarations douanières ou dans les pièces présentées à l'appui seront mises à la disposition de l'office fédéral en dépit du caractère secret qui leur est conféré par la législation douanière.

Art. 57 Obligation de garder le secret

Quiconque coopère à l'activité d'un office de milice ou d'une organisation économique qui concourt à l'exécution de la présente loi est tenu de garder le secret.

Titre huitième: Dispositions finales

Art. 58 Modification du droit en vigueur

1. La loi sur les douanes[2)] est modifiée comme il suit:

Art. 42, 3e al. (nouveau)

[3] Le Conseil fédéral est autorisé à édicter des dispositions dérogeant à celles qui régissent le placement en entrepôt privé en ce qui concerne l'entreposage des carburants pour moteurs importés pour alimenter des réserves obligatoires.

[1)] RS 312.0
[2)] RS 631.0

2. La loi sur l'organisation de l'administration[1] est modifiée comme il suit:

Art. 58, 1er al., let. C

L'«Office fédéral de la défense économique, Bundesamt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge, Ufficio federale della difesa economica» est dorénavant nommé «Office fédéral pour l'approvisionnement du pays, Bundesamt für Landesversorgung, Ufficio federale per l'approvigionamento del paese».

Art. 59 Abrogation du droit en vigueur

1 Le Conseil fédéral fixe l'abrogation de la loi fédérale du 30 septembre 1955[2] sur la préparation de la défense nationale économique. Il peut l'échelonner dans le temps.

2 L'arrêté fédéral du 13 décembre 1974[3] sur l'approvisionnement en énergie électrique est abrogé dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 60 Protection d'avoirs

L'arrêté du Conseil fédéral du 12 avril 1957[4] protégeant par des mesures conservatoires les personnes morales, sociétés de personnes et raisons individuelles et l'arrêté du Conseil fédéral du 12 avril 1957[5] concernant la protection des papiers-valeurs et titres analogues par des mesures conservatoires demeurent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur d'une législation spéciale sur la protection d'avoirs.

Art. 61 Referendum et entrée en vigueur

1 La présente loi est soumise au referendum facultatif.

2 Le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur; il peut l'échelonner dans le temps.

27022

1) RS **172.010**
2) RO **1956** 89
3) RO **1974** 2137
4) RS **531.54**
5) RS **531.55**

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Message relatif à une loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays du 9 septembre 1981

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1981
Band Volume Volume	3
Heft Cahier Numero	44
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	81.059
Datum Date Data	10.11.1981
Seite Page Pagina	377-446
Ref. No	10 103 228

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.