

Message
relatif à une loi fédérale concernant la Société coopérative
suisse des céréales et matières fourragères

du 7 décembre 1981

Madame et Monsieur les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi fédérale concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères.

Nous vous proposons simultanément de classer la motion et le postulat suivants:

1970 P 10 313	Importation de denrées fourragères (N 23.9.70, Biel)
1980 M 80.400	Céréales et matières fourragères, contingents (E 1.12.80, Dreyer; N 2.6.81)

Veillez agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

7 décembre 1981

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

L'arrêté fédéral du 17 décembre 1952, qui constitue la base légale pour la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (CCF), arrivera à échéance à fin 1982. La CCF a été créée en vue de l'accomplissement et l'exécution de tâches de droit public qui lui sont confiées par la Confédération. Ces différentes tâches, qui touchent aux domaines de la politique agricole, de la politique d'approvisionnement et de la politique commerciale extérieure, n'ont dans leur ensemble nullement perdu de leur importance, et rien ne permet de penser que l'on pourra y renoncer dans un proche avenir. Il apparaît dès lors opportun de ne pas limiter dans le temps la base légale sur laquelle reposera la CCF.

L'une des fonctions importantes assumées par la CCF réside dans le contingentement des denrées fourragères. L'abandon du contingentement global des importations au profit d'un marché entièrement libre déboucherait sur une situation qui ne serait pas conforme à l'intérêt général. Il doit donc être maintenu à l'avenir et, avec lui, le contingentement individuel. Il s'agit cependant d'en remodeler les modalités en assouplissant le système en vigueur par l'introduction d'un élément de concurrence entre les titulaires de contingents. Un importateur ne devra pas être empêché d'adapter son volume d'affaires aux possibilités et aux réalités respectives du marché, dans le contexte d'une saine compétition avec d'autres titulaires de contingents. De même, le nouveau candidat à l'attribution d'un contingent devra avoir la possibilité d'acquérir un contingent qui lui permette d'édifier une activité d'importation solide et rationnelle.

Le projet contient des règles relatives à la forme juridique de la CCF et définit les fondements de son activité. Il institue, pour la révision des contingents, un système d'enchères qui tend à garantir que les contingents seront le plus possible attribués en fonction de l'efficacité du commerce d'importation et à empêcher une concentration excessive ou une dispersion des contingents.

Message

1 Introduction

L'arrêté fédéral du 17 décembre 1952 concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1954 (RS 916.112.218). Il fut, depuis, l'objet de plusieurs prorogations, la dernière datant du 28 juin 1972 (RO 1972 2470) avec échéance au 31 décembre 1982. Le présent message tend à démontrer que le système actuel en matière d'importation des denrées fourragères ne donne plus entière satisfaction et qu'il est nécessaire d'opérer une refonte de la réglementation en vigueur. La nécessité du maintien du contingentement des denrées fourragères n'est pas contestée. Il s'agit cependant de mettre sur pied un cadre juridique solide et durable qui offre le maximum de souplesse et de dynamisme possible, eu égard à notre politique agricole, à notre politique d'approvisionnement et à notre politique commerciale extérieure.

2 Partie générale

21 Situation générale

L'arrêté fédéral du 28 juin 1972 concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (RS 916.112.218.0) n'est valable que pour une période de dix ans. Cet arrêté étant entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973, sa validité expire le 31 décembre 1982.

211 Historique de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (CCF) jusqu'en 1952

Nous nous bornerons dans cette partie à rappeler les phases essentielles de l'évolution de la CCF jusqu'en 1952 dans la mesure où notre message du 5 août 1952 (FF 1952 II 629) fait déjà le point sur cette question.

211.1 L'Office central suisse des céréales et des farines fourragères

L'arrêté fédéral du 23 décembre 1931, relatif à la limitation des importations (RO 47 709), donna au Conseil fédéral l'instrument qui lui permettait d'édicter des mesures pour combattre le chômage et pour protéger la production nationale, menacée alors par l'importation de marchandises étrangères. Les mesures de contingentement qui furent adoptées reposaient notamment sur l'idée d'une compensation entre nos importations et nos exportations, particulièrement en ce qui concerne les denrées alimentaires, les matières premières et auxiliaires, dont l'importation massive nous était indispensable. Ces différents produits se trouvant en abondance dans plusieurs pays, les Etats producteurs devaient en favoriser l'écoulement par tous les moyens; dans cette optique, ils durent aussi se résigner à accorder des facilités pour nos exportations. Notre

politique commerciale plaça l'importation de certaines denrées alimentaires et matières premières au service de l'exportation.

A cet effet, l'arrêté du Conseil fédéral n° 4 du 6 mai 1932 relatif à la limitation des importations (RO 48 222) institua la mise en place d'organismes centraux formés par les importateurs. Dans le but de diriger les importations, ces organismes furent chargés, en se fondant sur les instructions des autorités, de délivrer des autorisations d'importation pour des marchandises déterminées. L'un de ces instruments du trafic de compensation fut l'Office central des céréales et farines fourragères, fondé le 3 août 1932 sous forme d'une association (FF 1933 I 926), et qui accordait les autorisations d'importation de denrées fourragères directement aux importateurs.

211.2 La CCF, coopérative de droit privé

Etant donné que l'activité de l'Office central des céréales et farines fourragères n'a bientôt plus satisfait aux impératifs de politique commerciale, car elle était un simple contrôle de l'activité des importateurs privés, cet Office fut dissous le 31 mars 1933. Dès cette date, le droit exclusif d'importation des fourrages fut, en vertu de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1931 relatif à la limitation des importations, transféré avec effet au 1^{er} avril 1933 à un organisme central créé par les importateurs de fourrages: la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (FF 1933 I 462 et 926; arrêté du Conseil fédéral n° 17 du 27 mars 1933, relatif à la limitation des importations; RO 49 133). La situation critique de l'agriculture obligea la Confédération à prendre des mesures spéciales en sa faveur, notamment pour enrayer la surproduction de lait (FF 1933 I 384 ss). L'article 4, 1^{er} alinéa, de l'arrêté fédéral du 13 avril 1933 prolongeant l'aide aux producteurs de lait et les mesures prises pour atténuer la crise agricole (RO 49 243), prévoyait que le Conseil fédéral confiait l'importation des denrées fourragères à un office central formé par les importateurs et soumis au contrôle du Conseil fédéral. Les produits nets enregistrés par cet office étaient versés à la caisse fédérale. L'article 6 de cet arrêté disposait en particulier que le Conseil fédéral pouvait donner à l'office central compétent des instructions sur les achats et les ventes.

Au vu de ce mandat, la CCF fut constituée sous la forme d'une société coopérative de droit privé. En tant qu'office central ayant l'exclusivité des importations, elle achetait les marchandises de l'importateur à la frontière et les lui revendait grevées d'un supplément de prix fixé par le Conseil fédéral. Le produit de ces derniers était destiné à soutenir l'agriculture.

Dès le début de la seconde guerre mondiale, la société coopérative fit fonction d'office de surveillance, habilité également à délivrer les permis, et de syndicat de l'économie de guerre pour les produits ressortissant à sa sphère d'activité qu'elle était chargée ou d'importer ou de contrôler.

211.3 La CCF, coopérative de droit public

Dès le début de l'économie de paix, le problème de la forme juridique de la CCF se posa. Le code des obligations avait été révisé dans sa partie consacrée

aux sociétés commerciales, avec effet au 1^{er} juillet 1957. Par rapport au droit antérieur, la notion de société coopérative avait subi une notable limitation, cette forme de société ne pouvant être choisie désormais que pour favoriser ou garantir, par une action commune, des intérêts économiques déterminés de ses membres (art. 828 CO). La fonction de la CCF, en tant qu'organe d'importation travaillant dans l'intérêt de la politique commerciale et prélevant des suppléments de prix, ne pouvait être considérée comme des mesures communes d'entraide. Aussi les pouvoirs publics durent-ils trouver pour la société une nouvelle forme juridique, car il importait que le droit de contrôle du Conseil fédéral sur la nouvelle corporation fût préservé. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 67 I 262), la seule façon de sauvegarder ce droit de surveillance consistait à transformer la CCF, jusqu'alors organisme de droit privé, en une société coopérative de droit public. Se fondant sur l'article 4 de l'arrêté fédéral du 13 avril 1933 prolongeant l'aide aux producteurs de lait et les mesures prises pour atténuer la crise agricole, le Conseil fédéral créa en conséquence les conditions permettant aux intéressés d'adhérer à cette collectivité de droit public par le biais de deux arrêtés, ceux des 26 novembre et 23 décembre 1948 (RO 1948 1127 et 1232). Les Chambres limitèrent la validité de ces deux arrêtés à deux ans. Le Conseil fédéral dut cependant en prolonger la durée d'abord jusqu'au 31 décembre 1951, puis jusqu'au 31 décembre 1954 par ses arrêtés du 15 décembre 1950 (RO 1950 1477) et du 30 novembre 1951 (RO 1951 1151).

211.4 Les fondements législatifs de la CCF depuis 1952

La loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (loi sur l'agriculture RS 910.1) entra en vigueur le 1^{er} janvier 1954 et abrogea l'arrêté fédéral prolongeant l'aide aux producteurs de lait et les mesures prises pour atténuer la crise agricole qui était l'une des bases légales de la CCF. La question se posa dès lors de savoir s'il y avait lieu de créer une nouvelle base légale pour la CCF ou si l'article 120, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'agriculture, aux termes duquel la Confédération peut, pour l'exécution de la loi, faire appel à la coopération d'entreprises et de groupements professionnels ou créer des organismes appropriés, suffisait. Le rapporteur de langue allemande du Conseil national releva, comme l'avait fait le représentant du Conseil fédéral lors de la séance du 17 mars 1951, que cette disposition n'avait qu'un caractère déclaratoire et qu'il ne s'agissait donc pas d'un article attributif de compétence de sorte qu'une organisation telle que la CCF pouvait uniquement être créée par un arrêté fédéral spécial ou une loi fédérale (BSt. N 1951 155). L'arrêté fédéral du 17 décembre 1952, (RO 1953 1266) concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères, entra en vigueur le même jour que la loi sur l'agriculture, constitua donc la nouvelle base autonome de la CCF.

Le système mis sur pied ayant ainsi donné satisfaction, il fut prorogé dans un premier temps jusqu'au 31 décembre 1963, puis jusqu'au 31 décembre 1965 par les arrêtés fédéraux du 20 juin 1958 et du 3 octobre 1963 (RO 1958 1113, 1964 9). Déjà lors de la discussion relative au dernier de ces arrêtés (FF 1963 I 720),

la question du maintien du système du contingentement des denrées fourragères s'était posée, mais, devant la complexité de la matière, le statu quo fut maintenu, du moins pour une période de deux ans. A l'échéance de l'arrêté du 3 octobre 1963, une réponse satisfaisante n'avait toujours pas pu être trouvée car les travaux ordonnés à cet effet par le Département fédéral de l'économie publique n'étaient pas encore achevés. Le Conseil fédéral proposa en conséquence de proroger une nouvelle fois l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952 pour une durée de six ans. Le fait que les tâches confiées à la CCF, dont la nécessité et l'importance n'étaient pas contestées, devaient se maintenir encore pour plusieurs années, constitua le motif principal de la prorogation. Pour le reste, une solution définitive n'ayant pas pu être trouvée pour le système de contingentement, le Conseil fédéral proposa de modifier l'article premier de l'arrêté afin que la CCF puisse, à l'avenir, continuer à remplir sa mission avec et sans contingentement des importations (FF 1966 I 451).

Par un arrêté fédéral du 29 septembre 1966, les Chambres approuvèrent cette option et prorogèrent jusqu'au 31 décembre 1972 l'arrêté ainsi modifié (RO 1957 34). Le système de contingentement ayant dû être maintenu au vu de la situation dans le secteur agricole et les tâches de la CCF n'ayant nullement perdu de leur importance, une nouvelle prorogation jusqu'au 31 décembre 1982 fit l'objet de l'arrêté fédéral du 28 juin 1972 (RS 916.112.218.0).

212 Les tâches incombant à la CCF

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le relever, les tâches confiées à la CCF ont, de par leur importance, joué à chaque fois un rôle déterminant lors des prorogations successives de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952. Ces différentes fonctions reposent pour l'essentiel sur les trois piliers que constituent les affaires économiques extérieures, la politique agricole et la politique d'approvisionnement.

212.1 Les tâches relevant du commerce extérieur

En confiant à l'origine le régime de l'importation des denrées fourragères à la CCF, le but recherché était de mettre les importations au service des exportations. Cette fonction a cependant beaucoup perdu de sa signification à la suite de l'abandon du clearing et des efforts mondiaux consentis en vue de la libéralisation des échanges commerciaux. Ce sont aujourd'hui les objectifs de politique agricole qui prédominent dans la réglementation de l'importation des denrées fourragères.

Il n'en demeure pas moins que les motifs de politique commerciale ont toujours leur rôle à jouer. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit, par le biais d'affaires d'importance majeure qui ne pourraient être menées à bien sans la collaboration de la CCF, de diversifier les sources d'approvisionnement, d'entretenir des relations d'affaires régulières avec des pays déterminés, ou de promouvoir des achats dans les pays de l'Europe de l'Est, compte tenu du déséquilibre marqué de la balance commerciale. Dans tous ces cas, la CCF,

agissant sur instructions de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, passe des accords et répartit entre les titulaires de contingents les quantités de fourrages qui en sont l'objet pour la prise en charge obligatoire. Pour ce faire la CCF se fonde sur la clé de répartition applicable pour l'attribution des excédents de pommes de terre indigènes, de blé germé ou de céréales panifiables déclassées.

Aujourd'hui encore, les pays autorisés à fournir des marchandises contigentes sont cités exhaustivement lors de chaque libération trimestrielle. On ne peut dès lors renoncer, à l'avenir, à appliquer dans certains cas l'instrument potentiel de direction et de rétorsion que constituent les attributions obligatoires et les prescriptions relatives au trafic des marchandises avec l'étranger concernant les provenances admises. Ce système doit donc être poursuivi par le biais de la cession par la CCF de son droit exclusif d'importation.

212.2 Les tâches relevant de la politique agricole

212.21 Sur la base de la loi sur l'agriculture

Elles découlent notamment de l'article 19, alinéa 1 de la loi sur l'agriculture (RS 910.1) aux termes duquel

Après avoir entendu les cantons, la commission consultative et les groupements agricoles intéressés, le Conseil fédéral peut, compte tenu des intérêts des autres branches économiques et de la situation du reste de la population, prendre les mesures nécessaires, dans les limites de la présente loi, pour

- a. Maintenir en champs une surface qui facilite l'adaptation de la production aux possibilités de placement et permettre d'obtenir des produits agricoles variés ainsi que d'étendre en temps utile la culture des champs si les importations risquent d'être entravées ou le sont déjà;
- b. Adapter le cheptel aux conditions de production et de placement au sens de l'article 18 et, s'il le faut, à la production fourragère de l'exploitation et à celle du pays. A cette fin, il peut limiter le nombre d'animaux, de places, d'abattages ou la quantité de produits commercialisés par exploitation, de même que percevoir une taxe de l'exploitant qui dépasse la limite prescrite.

A cet effet, le Département fédéral de l'économie publique peut aussi limiter l'importation des matières fourragères, de la paille et des litières et frapper cette importation de suppléments de prix; des suppléments de prix proportionnels peuvent également frapper les marchandises dont la transformation donne des matières fourragères.

212.211 Le contingentement des denrées fourragères

En application de l'article 19, cité ci-dessus, la CCF fut chargée de la mise en application du contingentement des denrées fourragères et de la perception des suppléments de prix.

Nous reviendrons par la suite sur le contingentement, mais nous pouvons cependant d'ores et déjà constater que le développement de l'agriculture nécessite plus que jamais son maintien compte tenu notamment du fait que,

d'une part, une libération des importations accroîtrait la pression qui s'exerce sur notre agriculture visant à utiliser toutes sortes de fourrages importés en lieu et place de produits indigènes et que, d'autre part, le contingentement contribue de manière essentielle au développement de domaines disposant de leur propre base d'affouragement.

212.212 Les suppléments de prix

La CCF est chargée de percevoir des suppléments de prix sur les denrées fourragères, la paille, la litière, et sur d'autres marchandises dont la transformation donne des matières fourragères (ordonnance du 27 septembre 1979 concernant des suppléments de prix sur les denrées fourragères; RS 916.112.231). Elle est aussi chargée, en application de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1953 concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (RS 916.350), et de l'arrêté sur l'économie laitière 1977 (RS 916.350.1), de percevoir des suppléments de prix sur les huiles et graisses comestibles et leurs matières premières, le lait desséché, le lait condensé, la crème de lait et la poudre de crème de lait. Les suppléments de prix sur les denrées fourragères ont, en rapport avec les primes de culture, pour objectif d'établir une relation de prix appropriée entre les fourrages indigènes et importés et de freiner ainsi l'importation. Quant aux produits des suppléments de prix, ils contribuent en premier lieu à alimenter la «provision pour l'encouragement à la culture des champs et le placement des produits» (qui sert notamment à couvrir les dépenses pour les primes de culture, la mise en valeur de la récolte de colza, l'encouragement à l'exportation du bétail de rente et d'élevage, et les mesures visant à éviter l'effondrement des prix). Ils alimentent aussi le compte laitier (cf. tableau 1).

Produits des suppléments de prix sur les fourrages importés

Tableau 1

Année	Fr.
1976.....	169 265 151
1977.....	192 466 986
1978.....	324 091 879
1979.....	309 030 561
1980.....	269 892 531

212.22 Les obligations de prise en charge

212.221 Sur la base de la loi fédérale sur l'approvisionnement du pays en blé

Se fondant sur l'article 16^{ter} de la loi fédérale sur l'approvisionnement du pays en blé (RS 916.111.0), le Conseil fédéral est autorisé à arrêter des dispositions

en vue de faciliter l'utilisation du blé indigène germé qui ne peut être acheté par la Confédération pour l'alimentation humaine. A cet effet, il peut organiser la reprise de ces céréales à des fins fourragères et en particulier prescrire que ce blé soit attribué à titre obligatoire aux importateurs de produits fourragers et limiter au besoin l'importation de ces produits jusqu'à ce que le blé germé soit vendu. Usant de cette compétence, le Conseil fédéral a, par son ordonnance 1 du 10 novembre 1959 concernant la loi sur le blé (RS 916.111.01), prévu que l'Administration fédérale des blés prend en charge le blé germé pour le compte de la CCF (art. 14^{bis} OCF) et que cette dernière l'attribue, au besoin, aux importateurs de produits fourragers au prorata de leurs contingents (art. 14^{ter} OCF). Dans la mesure où l'Administration fédérale des blés, agissant conformément aux instructions du Département fédéral des finances, vend pour l'affouragement du bétail le blé indigène de faible qualité meunière et boulangère, afin d'en permettre l'utilisation rationnelle et d'assurer la fabrication d'une farine panifiable de qualité régulière (art. 26, 6^e al. de la loi), l'attribution se fait d'ordinaire par la CCF (cf. tableau 2).

Tableau 2

Année	Attributions obligatoires de blé indigène germé et de céréales panifiables de moindre qualité En tonnes
1976.....	80 000
1977.....	90 000
1978.....	8 100
1979.....	52 000
1980.....	50 000

212.222 Sur la base de la loi sur l'agriculture

Le nouvel article 21 de la loi sur l'agriculture, introduit lors de la révision de 1979 (RO 1979 2060), prévoit la possibilité d'instituer la prise en charge des fourrages indigènes par les importateurs lorsqu'il n'est pas possible, en concluant des accords à l'amiable, de surmonter les difficultés affectant le placement de matières fourragères du pays. Aujourd'hui déjà, en vertu de tels accords à l'amiable fondés sur le principe de subsidiarité contenu dans cette disposition, des marchandises sont reprises avec la collaboration de la CCF.

212.223 Sur la base de la loi fédérale sur l'alcool

La CCF est aussi chargée d'appliquer les mesures que peut prendre le Conseil fédéral en application de l'article 24^{ter} de la loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932 (RS 680). Aux termes de cette disposition, si l'utilisation sans distillation

des pommes de terre et des fruits indigènes ou de leurs dérivés et résidus est entravée sensiblement par l'importation de produits similaires, le Conseil fédéral peut limiter cette importation à certaines périodes ou quantités, ou la subordonner à l'acquisition de produits indigènes de même nature en proportions équitables. Si l'utilisation sans distillation l'exige, il peut subordonner l'importation de fourrages à l'obligation d'acquérir des pommes de terre, des dérivés ou résidus de pommes de terre pour l'affouragement. La proportion de prise en charge, qui dépend de l'ampleur des excédents, est déterminée par la Régie fédérale des alcools, en accord avec l'Office fédéral des affaires économiques extérieures et l'Office fédéral de l'agriculture, après consultation des parties intéressées. Pour fixer les quantités à reprendre par chaque importateur, la CCF se fonde sur ses importations de certains fourrages contingentés au cours de la période de prise en charge.

Quantité de flocons et de farine de pommes de terre reprise par les importateurs (exprimée en tonnes) en application de l'article 24^{ter} de la loi sur l'alcool

Tableau 3

Année	Produits des pommes de terre	Quantité correspondante de pommes de terre fraîches
	En tonnes	En tonnes
1976	18 820	78 300
1977	20 300	86 300
1978	12 530	53 000
1979	23 840	103 500
1980	42 850	182 300

212.3 Les attributions relevant des mesures de défense économique

Dans le contexte de la loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique (RS 531.01), plusieurs arrêtés du Conseil fédéral confient à la CCF des tâches en rapport avec la constitution de réserves obligatoires de certaines marchandises. Nous retiendrons à titre d'exemple les arrêtés:

- du 24 avril 1959 sur la constitution de réserves d'avoine, d'orge et de maïs pour la mouture (RS 531.111.23),
- du 28 mars 1961 sur la constitution de réserves d'avoine travaillée (RS 531.111.25),
- du 24 avril 1959 sur la constitution des réserves de denrées fourragères (RS 531.111.27),
- du 24 avril 1959 sur la constitution de réserves de vesces de semence (RS 531.111.32).

Dans tous ces cas, la CCF ne passe des contrats d'achat et de vente avec ses membres et ne leur délivre des bons de dédouanement que s'ils se sont engagés, auprès du Département fédéral de l'économie publique, à constituer dans le pays une réserve de ces produits de bonne qualité marchande. En outre, la CCF est chargée de la surveillance des stocks obligatoires et de la gestion de la caisse commune servant à leur financement.

212.4 Conséquences

L'étendue et l'importance des tâches qui viennent d'être brièvement présentées nous amènent à conclure que nous ne pouvons pas renoncer à l'instrument efficace, doté de dizaines d'années d'expérience, que constitue la CCF. La Commission des cartels est arrivée au même résultat, comme nous le montrons par la suite.

22 La nécessité de la révision des contingents de denrées fourragères

221 Sur le plan juridique

Dans sa teneur du 29 septembre 1966, l'arrêté fédéral du 17 décembre 1952, concernant la CCF, dispose que «si le Département fédéral de l'économie publique institue un contingentement, la société coopérative ouvre à ses membres des contingents individuels». Ceux-ci «seront révisés périodiquement et adaptés aux changements importants de la situation» (RS 916.112.218). La dernière révision se fondait sur l'activité des importateurs au cours des années 1966 et 1967. Le moment d'entreprendre une nouvelle révision est donc venu.

222 Sur le plan économique

Depuis la dernière révision, l'agriculture suisse a subi une restructuration; la demande de fourrages concentrés a fortement augmenté. En raison du coût de la main-d'œuvre et d'un régime alimentaire renouvelé, les fourrages propres à l'exploitation ont été de plus en plus remplacés, au cours des ans, par des aliments finis tirés de la fabrication de mélanges, principalement dans l'élevage et l'engraissement des porcs et de la volaille. Cette évolution est allée de pair avec une expansion générale de l'économie indigène de transformation, édifiée sur une consommation accrue de fourrages concentrés, à savoir exactement le genre de fourrages dont on besoin les exploitations agricoles industrielles sans propre base d'affouragement. Malgré l'augmentation de la production indigène, la part des fourrages importés dans la consommation totale de l'agriculture s'est encore accrue. De ce fait, l'importateur de denrées fourragères en a bénéficié. De plus, son activité a connu un regain d'importance à la suite des restrictions notables des importations de denrées fourragères ordonnées par la Confédération. Ces mesures ont perturbé l'équilibre du marché. Compte tenu des changements structurels intervenus dans l'utilisation, la fabrication et le commerce, il est évident qu'une nouvelle révision des contingents s'impose, et

ceci d'autant plus que, ces derniers temps, le contingentement tant global qu'individuel a suscité de nombreuses critiques dont il faut tenir compte dans l'optique d'une nouvelle réglementation.

223 L'évolution des contingents de denrées fourragères

La première restriction aux importations de céréales et denrées fourragères fut opérée du temps de l'Office central suisse des céréales et des farines fourragères. Dès le 16 septembre 1932, il fallut, pour importer ces denrées, produire des autorisations accordées par l'office sur la base des contingents qui avaient été calculés pour chaque article en fonction des importations effectuées en 1931.

223.1 Révision des contingents d'importation par articles en 1938

Après avoir, en 1935, donné la possibilité d'ouvrir des contingents à de nouveaux candidats, les contingents d'importation par articles, qui étaient entrés en vigueur à la mi-août 1932, furent révisés le 1^{er} janvier 1938 selon les critères suivants :

- nouveau calcul des contingents sur la base de la moyenne des importations effectuées durant la période allant du 1^{er} juillet 1935 au 30 juin 1937,
- sur demande, augmentation supplémentaire des contingents ainsi calculés : 10 pour cent pour les gros importateurs, 15 à 20 pour cent pour les importateurs moyens et 25 à 30 pour cent pour les petits importateurs,
- sur demande, augmentation supplémentaire accordée aux fédérations de coopératives agricoles,
- attribution de nouveaux contingents à des maisons qui ne disposaient jusqu'alors d'aucun contingent et à d'anciens importateurs pour des marchandises qu'ils n'avaient pas importées auparavant.

223.2 Nouvelle attribution des contingents individuels après la seconde guerre mondiale et révisions des contingents en 1955, 1961 et 1970

Durant la seconde guerre mondiale, l'achat des denrées fourragères fut centralisé à la CCF. La CCF répartissait les marchandises d'après un barème établi sur la base des contingents. Dans ce but, on regroupa les contingents par articles tels qu'ils existaient en date du 20 novembre 1940 pour former ce que l'on appela le contingent « global » de l'importateur. Avec la suppression, le 1^{er} mai 1949, de l'achat centralisé par la CCF, le droit à l'importation fut réintroduit sur la base de ces contingents globaux. Ils réunissaient les denrées fourragères soumises au stockage obligatoire. De nouvelles directives furent élaborées pour les nouveaux candidats. Au cours des années qui suivirent, ces contingents individuels furent adaptés aux changements de situation de la manière suivante :

- le 1^{er} janvier 1955, sur la base de la moyenne des importations effectuées durant la période allant du 1^{er} janvier 1950 au 31 décembre 1952; les achats fob port de chargement, cif ou c/f port de mer européen ou, lorsqu'il n'y avait pas de transport par mer, les achats directs à l'étranger comptant pour 1,5 fois; des dispositions protectrices particulières s'appliquèrent aux petits contingents;
- le 1^{er} avril 1961, sur la base des importations des années 1957 à 1959, les importations ayant été effectuées sans activité régulière en tant qu'importateur ne comptant que pour $\frac{3}{4}$;
- le 1^{er} octobre 1970, sur la base de l'utilisation des quantités libérées pour l'importation durant les années 1966 et 1967. L'activité de l'importateur fut alors mesurée selon divers facteurs, tels que le genre et le nombre de clients, l'achat de marchandises en dédouané, la vente de marchandises non dédouanées à d'autres importateurs et la question de savoir si, postérieurement à l'importation, la marchandise avait été vendue non mélangée et non travaillée en quantité d'au-moins 10 tonnes. Ces facteurs déterminèrent dans quelle mesure un contingent devait être majoré ou réduit (Statuts de la CCF; Appendice à l'art. 6).

223.3 Evolution des contingents d'importation de 1932 à 1980

Les contingents individuels représentent un ordre de grandeur pour la répartition des quantités pouvant être importées. Dans leur ensemble, ils ont augmenté d'à peine 6 pour cent au total de 1932 à 1980. Ces contingents individuels constituent donc la clé de répartition pour toute libération trimestrielle des importations et la base pour la répartition des attributions obligatoires qui doivent être emmagasinées dans le pays. Les parts des trois groupes économiques, représentant d'ordinaire les subdivisions du commerce d'importation des céréales, se sont en revanche considérablement modifiées au cours des ans; les petits importateurs ainsi que les fédérations de coopératives agricoles ont augmenté leur part à la quantité totale des contingents individuels de respectivement 64 et 67 pour cent au détriment des gros importateurs (cf. tableau 5).

Des 229 contingents individuels, créés lors de l'introduction des restrictions d'importation des denrées fourragères (appelés contingents «historiques» par la CCF), 161 sont échus (notamment jusqu'en 1954 environ) ou ont été transférés à d'autres importateurs de denrées fourragères (principalement ces dernières années); des 49 contingents, octroyés depuis lors à de nouveaux membres (selon la CCF, contingents dits «d'équité»), 8 ont également disparu. 69 anciens importateurs subsistaient au début de 1981 (30% de ce groupe) et 44 nouveaux (89,8% de ce groupe), soit en tout 113 contingents individuels, existant encore. L'effectif global des importateurs de céréales a donc diminué de moitié au cours des ans, le recul le plus important ayant été enregistré entre 1934 et 1949 (cf. tableau 4).

Etat	Nombre total des contingents de denrées fourragères (à la fin de la période indiquée)	Nouveaux contingents accordés	Contingents périmés	Contingents transférés
1 ^{er} janvier 1934	229			
1 ^{er} mai 1949 ..	157			
1949-1954	126	13	36	8
1955-1959	123	6	5	4
1960-1964	124	11	9	1
1965-1969	122	7	6	3
1970-1974	118	7	4	7
1975-1979	119	8 ¹⁾	—	7
1980	113 ²⁾	—	1	5

¹⁾ Dont 3 issus du regroupement de contingents globaux et de contingents secondaires en contingents de denrées fourragères (art. 6 de l'ordonnance du DFEP du 27 déc. 1978 sur la limitation des importations de denrées fourragères)

²⁾ Etat au 1^{er} janvier 1981

Les anciens contingents, qui subsistent à l'heure actuelle, ont subi d'importantes modifications au cours des ans; 34 anciens importateurs ont pu augmenter, voire multiplier (9) leur contingent, alors que 37 ont perdu une partie du leur (pour 13 d'entre eux plus de la moitié).

Il faut par ailleurs constater que, depuis 1962, aucun contingent d'importance n'est revenu à la CCF; depuis 1963, aucun d'eux n'a été majoré de façon déterminante et les 1 à 2 contingents ouverts annuellement se sont élevés dans la règle à 2000 t.

Des 69 anciens contingents existant encore au début de 1981, quatre étaient supérieurs à 40 000 t et 30 inférieurs à 1000 t, 8 de ces derniers n'atteignant pas 100 t.

On remarque en revanche que, des 44 contingents nouveaux existant au début de 1981, un seul était supérieur à 10 000 t et 7 seulement inférieurs à 1000 t; 25 d'entre eux (ou 57%) variaient entre 1500 et 2500 t (quantité attribuée habituellement aux nouveaux membres).

Il est intéressant de constater que 98 pour cent des nouveaux contingents sont inférieurs à 6499 t (limite petits importateurs/gros importateurs); or, 16 pour cent seulement n'atteignent pas 1000 t. Seul un nouveau contingent, résultant du partage en deux lots égaux d'un ancien contingent dans les années 30 est par contre supérieur à 10 000 t, mais son octroi est dû à des circonstances particulières.

Il reste encore à ajouter qu'aujourd'hui, les parts à l'importation se répartissent de la manière suivante au sein de chacun des groupes :

Evolution des contingents individuels 1934-1980

Tableau 5

Etat	Total des contingents individuels attribués		Part gros importateurs		Parts petits importateurs		Part fédérations de coopératives agricoles	
	t	%	t	%	t	%	t	%
1 ^{er} janvier 1934	775 299	100	583 319	100	98 584	100	93 396	100
1 ^{er} janvier 1938	624 670	80,6	452 944	77,6	97 870	99,3	73 856	79,1
(1 ^{re} révision)								
17 juin 1949	596 096	76,9	379 861	68,2	128 925	130,8	69 310	74,2
(nouvelle attribution)								
1 ^{er} janvier 1955	600 039	77,4	432 084	74,1	89 512	90,8	78 443	84,0
(2 ^e révision)								
1 ^{er} avril 1961	620 110	80,0	433 753	74,4	107 184	108,7	79 173	84,8
(3 ^e révision)								
1 ^{er} août 1970	800 008	103,2	487 149	83,5	157 690	160,0	155 169	166,1
(4 ^e révision)								
1 ^{er} janvier 1978	820 462	105,8	503 812	86,4	160 839	163,1	155 811	166,8
1 ^{er} janvier 1979	825 642	106,5	506 084	86,8	163 797	166,1	155 811	166,8
1 ^{er} janvier 1981	825 467	106,5	507 896	87,1	161 760	164,1	155 811	166,8

(Selon indications CCF)

	Nombre de maisons	Total des contingents individuels en tonnes	Pourcentage du contingent total
Petits importateurs	81	161 760	19,5
Gros importateurs	21	507 896	61,5
Fédérations de coopéra- tives agricoles	11	155 811	19
Total	113	825 467	100

224 Les critiques formulées à l'égard du système

On relève que les exploitations agricoles, particulièrement celles sans propre base d'affouragement, se trouveraient dans une situation de dépendance vis-à-vis des fabricants de fourrages mélangés; le contingentement porterait préjudice aux exploitations agricoles artisanales et ne servirait en somme qu'insuffisamment les intérêts de l'agriculture suisse. Dans la mesure où ces griefs ne concernent pas la nouvelle réglementation des contingents individuels, le Conseil fédéral a déjà fait part de son avis le 19 août 1981 dans le message sur l'initiative populaire «contre les importations excessives de denrées fourragères et les «fabriques d'animaux» ainsi que pour l'utilisation optimale de notre sol» (FF 1981 III 502).

Diverses critiques ont par contre été formulées, qui concernent directement la réglementation actuellement en vigueur en matière de contingentement des matières fourragères. Elles doivent être examinées dans le contexte d'une révision. On a notamment relevé que, dans le système actuel, seul l'échelon des importateurs est autorisé à importer alors que les autres échelons du commerce (fabricants privés de fourrages mélangés, coopératives agricoles locales avec fabrication de fourrages mélangés et consommateurs) ne sont pas au bénéfice de ce droit à l'importation. Pour une part, on ne cesse de répéter que ce système, trop rigide, ne tient pas suffisamment compte des changements de situation; il favoriserait les anciens importateurs en activité dès le début alors que le nouveau candidat n'aurait par contre pas la possibilité d'obtenir par son travail une augmentation de son contingent individuel. D'un autre côté, on fait valoir que les restrictions aux importations, ordonnées par les autorités, notamment en 1977 et 1978, auraient contribué à la survivance de cette situation. Elles permettraient à l'importateur de se reposer sur une rente de contingent que l'Etat lui accorde et de réaliser des gains supplémentaires par le biais notamment des affaires couplées et des affaires en chaîne.

225 Appréciation critique

225.1 La rigidité de la réglementation en vigueur

Il apparaît que la quantité totale des contingents individuels est restée pratiquement la même depuis l'introduction des restrictions d'importation, mais que le cercle des 229 importateurs du début a par contre diminué de presque de

moitié (113 ou 48,9%). 30 importateurs, ou 26,5 pour cent d'entre eux, disposent d'un contingent inférieur à 1000 t (dont 8 n'atteignent pas 100 t) et 4 importateurs, ou 3,4 pour cent d'un contingent supérieur à 40 000 t. A cela s'ajoute que les parts attribuées aux trois groupes d'importateurs ont aussi beaucoup évolué: les gros importateurs ont dû céder au cours des ans 13 pour cent en chiffres ronds de leur part totale au contingent global, pour moitié environ aux petits importateurs et pour l'autre aux fédérations de coopératives agricoles. Ces deux catégories ont pu ainsi augmenter leur quota respectif de 64 et 67 pour cent. Il est donc possible de dire à bon droit que la réglementation actuelle s'est révélée souple en ce qui concerne les anciens importateurs, mais qu'elle doit par contre être qualifiée de rigide pour ce qui est des nouveaux importateurs dont l'activité n'a commencé qu'après 1932. Aucun n'est parvenu à multiplier, ni même à augmenter, de façon notable, son contingent pour entrer ainsi dans le cercle des gros importateurs.

225.2 Les autres défauts de la réglementation en vigueur

Du fait du système actuel, le titulaire d'un contingent est assuré de pouvoir annuellement importer une quantité calculée sur la base de sa part de contingent, cela dans les limites du contingent global libéré par le Département fédéral de l'économie publique. Il est dès lors possible, à l'un ou l'autre titulaire de contingent individuel, de profiter de son contingent sans faire preuve d'une activité intense ou en ne s'occupant qu'accessoirement du commerce d'importation.

La rarefaction voulue de la marchandise, associée à la réglementation en vigueur, ont engendré des pratiques tout aussi néfastes à l'intérêt de notre agriculture. C'est notamment le cas des affaires dites couplées, consistant en ce que l'achat d'un lot de marchandises contingentées est rendu dépendant de l'achat de marchandises non contingentées, et des affaires en chaîne dans lesquelles une marchandise passe par plusieurs intermédiaires au sein d'un même échelon du commerce de sorte qu'elle est rendue plus chère.

Il s'agit de mettre sur pied une nouvelle réglementation de nature à supprimer autant que possible ces pratiques, à long terme du moins. Dans cette optique, il n'est guère possible de fonder les nouvelles révisions sur des critères conventionnels comme ce fut le cas par le passé.

226 Abandon des critères de nature conventionnelle comme base de révision des contingents

Nous avons vu qu'il n'est pas aisé de trouver des critères convenables, de nature conventionnelle, pour adapter les contingents des différentes maisons aux changements de situation. La liberté d'action de l'importateur a été restreinte plus que de coutume ces derniers temps, la Confédération ayant appliqué avec rigueur les mesures dirigistes dont elle dispose en matière d'importation de denrées fourragères. Les quatre révisions antérieures, qui eurent lieu à une époque où les importations de denrées fourragères augmentaient, étaient fondées essentiellement sur les importations des différents titu-

lares durant une période de référence. Ce système ne peut guère être maintenu. En effet, la notable limitation, dont ces importations ont été l'objet au cours des dernières années, crée une situation de base différente. Certains principes de jugement, excellents en soi, mériteraient un examen; ils ne peuvent toutefois être retenus, l'assurance ayant été donnée après la dernière révision des contingents de ne pas les utiliser une deuxième fois.

Les autres critères de révision, tels que degré d'utilisation des contingents ou le nombre de clients, ne résistent pas à un examen critique, n'étant pas assez substantiels; ils ne répondent pas à l'exigence d'une définition simple et indiscutable ou sont difficilement applicables. Vouloir tenir compte de l'ensemble des activités de chaque importateur est ainsi vide de sens. Ces dernières années en effet, le titulaire de contingent a certes dû réduire son rayon d'activités plus qu'il ne le désirait par suite de la limitation des importations de fourrages, mais l'importateur actif a su transférer ses activités vers le commerce d'articles non contingents. Ce déplacement allait toutefois à l'encontre des intérêts de la politique agricole, ce qui a contraint la Confédération à soumettre toujours plus d'articles de substitution à la réglementation des fourrages pour éviter que celle-ci ne soit contournée. Ont entre autres été frappés par ces mesures (perception du supplément de prix, mais pas de contingentement): le 1^{er} juillet 1975 (RO 1975 1130), certaines préparations fourragères (tarif douanier n° ex 2307.20); le 28 octobre 1975 (RO 1975 1880), le malt et la farine de malt pour l'affouragement (tarif douanier n° ex 1107.10/20); le 1^{er} décembre 1977 (RO 1977 2089 2343), certaines racines et tubercules de plantes pour l'affouragement (tarif douanier n° 0706.01), certains produits transformés issus de céréales fourragères (tarif douanier n° 1102.10), la farine de banane pour l'affouragement (tarif douanier n° ex 1104.12), amidons et féculés non traités pour l'affouragement (tarif douanier n° 1108.50/52), certaines racines fourragères et fourrages verts (tarif douanier n° 1210.10/20), les graines de guarée pour l'affouragement (tarif douanier n° ex 1405.30) et certains produits d'origine végétale pour l'affouragement (tarif douanier n° 2306.10/20); le 1^{er} juillet 1979 (RO 1979 829), la chapelure pour l'affouragement (tarif douanier n° ex 1907.10), la dextrine et les produits semblables pour l'affouragement (tarif douanier n° ex 3505.01) ainsi que les amidons ou féculés, éthérifiés ou esthérifiés, pour l'affouragement (tarif douanier n° ex 3906.10). En s'écartant des fourrages classiques, l'importateur de denrées fourragères fournit certes la preuve de son dynamisme et de sa faculté d'adaptation aux changements de situation, malheureusement au mépris des intentions des autorités. Il serait plus logique de sanctionner les dépassements de marges et le commerce par le moyen d'intermédiaires en procédant à des défalcatons sur les contingents. Les relations commerciales à l'échelle mondiale, désirables en soi dans l'intérêt de notre pays, ne peuvent pas non plus être reconnues comme un critère valable. L'admettre reviendrait à favoriser injustement les chargeurs que le Tribunal fédéral a définis comme de «gros importateurs qui acquièrent à l'étranger certaines denrées fourragères en grande quantité pour les revendre ensuite aux importateurs de divers pays»; (ATF 97 I 745 c 3 b). Les importateurs possédant des succursales à l'étranger seraient aussi favorisés par l'adoption d'un tel critère.

227 Travaux préparatoires

227.1 Le groupe de travail du Département fédéral de l'économie publique

Dans l'optique de la nouvelle réglementation, le Département fédéral de l'économie publique a créé un groupe de travail, formé au sein de l'administration, et lui a donné le mandat de rechercher d'éventuels critères en prévision d'une prochaine révision du contingentement des denrées fourragères. Sous la conduite du Secrétariat général du département, ce groupe a discuté de toutes les questions en relation avec le contingentement des fourrages. La relation des travaux entrepris par le groupe a fait l'objet du «rapport du 19 avril 1979 sur les possibilités d'une révision des contingents individuels de denrées fourragères de la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères». Dans ce rapport, le groupe de travail arrive à la conclusion qu'une vente aux enchères est à considérer comme un mode de révision satisfaisant dans la mesure où elle offre le maximum de souplesse et de dynamisme dans le contexte d'une réglementation des contingents.

227.2 La Commission des cartels

La Commission des cartels a, elle aussi, étudié de manière approfondie les problèmes posés par le contingentement des fourrages. Dans son rapport du 20 décembre 1979 sur le contingentement des matières fourragères, elle conclut au maintien de principe du contingentement global, du moins pour l'heure actuelle, en reconnaissant qu'une suppression sans phase transitoire de ce contingentement et l'instauration d'un marché entièrement libre aboutiraient à une concentration extrême des importations de denrées fourragères, ce qui ne serait certainement pas conforme à l'intérêt général. La Commission des cartels émet cependant d'importantes réserves quant à la forme actuelle du contingentement, qui ne peut être maintenue. Elle se prononce en faveur d'un système qui, d'une part, prévoit une libération suffisante des importations pour assurer l'approvisionnement du marché, et, d'autre part, se fonde, pour l'appréciation des parts à l'importation, sur les prestations effectives et durables des maisons bénéficiant du droit à l'importation. Elle remarque, pour le surplus, qu'il conviendra de fixer des limites vers le haut et le bas en ce qui concerne les possibilités d'importation afin de maintenir une infrastructure suffisante du commerce d'importation et de garantir une application satisfaisante des charges imposées par l'Etat en matière d'importation.

La Commission des cartels a esquissé une proposition de révision, qui maintient en principe le contingentement global, mais tient toutefois compte de divers principes et objectifs. En matière de concurrence, elle est d'avis qu'il convient d'assouplir le contingentement individuel rigide qui prévaut à l'heure actuelle. En matière de politique agricole, il y a lieu de maintenir la réglementation des denrées fourragères étrangères à la frontière en vue de protéger la culture indigène des fourrages et d'orienter la production animale dans le pays par des suppléments de prix flexibles et par une régularisation des quantités, faisant preuve de doigté. Il en va de même de l'obligation faite aux importa-

teurs de prendre en charge les céréales indigènes germées, les produits à base de pommes de terre et, le cas échéant, d'autres matières indigènes. En matière de politique commerciale, il convient en principe de maintenir la possibilité d'attribuer des denrées fourragères importées et, si nécessaire, d'établir des prescriptions en matière de provenance. La Commission des cartels constate aussi la nécessité du maintien du stockage obligatoire. Elle relève enfin qu'il convient en principe de maintenir la CCF en tant qu'organisation indépendante de l'administration, constituée par les intéressés eux-mêmes en vue de l'application, de la gestion et du contrôle de la réglementation des denrées fourragères. Dans ses recommandations à l'intention du Département fédéral de l'économie publique, elle invite ce Département à étudier un système qui maintienne le contingentement global tout en animant le contingentement individuel par un mécanisme combiné d'adjudication et de vente aux enchères.

227.3 L'avis de la CCF

Au cours des travaux préparatoires, la CCF a été invitée à se prononcer sur les deux rapports mentionnés ci-dessus. Dans ses observations du 27 janvier 1981, elle a, pour l'essentiel, relevé qu'elle était favorable à l'instauration d'une procédure d'enchères comme futur mode de révision et a élaboré un modèle d'où il ressort qu'une telle procédure pourrait être menée à bien dans la pratique.

23 Résultats de la procédure de consultation

Le 7 juillet 1981, le Département fédéral de l'économie publique a mis en consultation un rapport relatif à la nouvelle loi fédérale concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères. Un projet de loi correspondant y était joint.

22 cantons, 7 partis politiques et 47 des 83 groupements invités à se prononcer ont fait part de leurs remarques sur l'avant-projet présenté qui, de manière générale, a été bien accueilli.

231 Le contenu de l'avant-projet

L'avant-projet contenait 29 dispositions pour la plupart assez détaillées. Le paragraphe premier énumérait les tâches confiées à la CCF par la Confédération. Les organes de la société et leurs compétences étaient réglés de manière étendue. Il en allait de même des conditions d'accès à la CCF ainsi que des causes d'exclusion qui étaient prévues de manière exhaustive. S'agissant des ressources financières, l'avant-projet disposait que le produit des enchères devait être affecté à la couverture des dépenses de la société, à l'instar des émoluments qu'elle perçoit. Le montant des parts sociales destinées à la constitution du capital social était fixé à 100 francs.

Dans le paragraphe 2, l'avant-projet prévoyait que la Société imposât à ses membres l'obligation de prendre en charge, à la frontière, certaines marchandises dont elle a l'exclusivité d'importation.

Ces attributions obligatoires devaient être réparties en fonction des contingents individuels ou des importations effectuées durant une période précédente, lorsque l'importation des marchandises en question n'était pas limitée quantitativement.

En ce qui concerne les conditions propres aux contingents de denrées fourragères, l'avant-projet n'exigeait pas, du membre souhaitant obtenir un contingent, qu'il dispose de connaissances suffisantes dans le commerce national des céréales et denrées fourragères. Seule l'expérience dans le commerce international était requise. Il exigeait cependant du candidat à l'attribution d'un contingent qu'il ne fasse pas partie d'un autre échelon du commerce et qu'il soit juridiquement et économiquement indépendant d'autres titulaires de contingent appartenant à d'autres échelons du commerce. Il devait aussi revendre non travaillée, par wagon ou par camion, la marchandise contingentée qu'il importait. Il était cependant prévu que ces deux exigences n'étaient pas applicables aux faits s'étant produits avant l'entrée en vigueur de la loi. La revente, par camion ou par wagon, était cependant la règle pour toutes les futures attributions de contingents.

S'agissant de la procédure et des modalités des enchères, l'avant-projet disposait que les contingents devaient être révisés au moins tous les 3 ans. Ils devaient subir à cet effet une réduction de 10 pour cent au minimum et de 20 pour cent au maximum. Les nouveaux candidats pouvaient recevoir un contingent de 2000 tonnes sans participer aux enchères mais devaient payer 200 tonnes de ce contingent au prix moyen déterminé au moment de la procédure d'enchères. La quantité disponible était mise aux enchères par groupe et il était possible d'acquérir le 500 pour cent de la quantité dont un contingent avait été réduit. La limite supérieure des contingents était fixée à 15 pour cent du contingent global.

Le transfert des contingents était autorisé après l'écoulement d'un délai de 5 ans par le biais de la reprise du commerce avec actif et passif. Dans des cas fondés, la société pouvait autoriser des exceptions avec l'assentiment du Département fédéral de l'économie publique.

Le troisième paragraphe prévoyait que le Conseil fédéral désignait les offices fédéraux qui devaient prendre part aux séances des organes de la société, ceci afin d'assurer un contrôle continu et afin d'être renseigné sur leurs activités.

La disposition relative à la protection juridique prévoyait que le Département fédéral de l'économie publique statuait en lieu et place du juge civil sur les prétentions fondées sur les dispositions du code des obligations concernant la société coopérative. La décision du département pouvait être déférée au Tribunal par la voie du recours de droit administratif.

232 Les observations des cantons

Tous les cantons ayant répondu sont favorables à l'introduction d'une loi fédérale en lieu et place de l'arrêté actuellement en vigueur. Ils sont cependant unanimes à estimer qu'il se justifie de se limiter aux principes fondamentaux dans une loi cadre. La grande majorité d'entre eux fait valoir, à l'appui de cette

thèse, que le travail, accompli par la CCF au cours des années passées, a donné satisfaction et qu'il n'y a pas lieu de limiter exagérément son autonomie. Les dispositions relatives à l'organisation de la société et à la qualité de membre devraient donc être laissées aux statuts, ou aux dispositions d'exécution du Conseil fédéral.

Dans la même optique, 10 cantons pensent que la question des salaires et indemnités est également l'affaire des statuts de la CCF.

Si tous ces cantons sont également d'avis qu'une procédure d'enchères semble de nature à permettre d'atteindre les buts visés par la loi, 14 d'entre eux estiment que les détails de cette procédure devraient aussi figurer dans les statuts, ou dans une ordonnance. Ils y voient un avantage dans la mesure où tant une ordonnance que les statuts, soumis à l'approbation du Conseil fédéral, peuvent être révisés beaucoup plus facilement et rapidement qu'une loi. Il serait dès lors plus aisé d'adapter ces dispositions aux changements économiques et d'apporter les modifications techniques qui pourraient s'avérer nécessaires compte tenu du manque d'expérience en matière de mise aux enchères des contingents.

Un canton propose de ne pas limiter l'adaptation des contingents uniquement à la procédure des enchères, mais d'introduire également des critères spécifiques sur la base desquels la part des contingents non soumise aux enchères pourrait également être révisée en cas de nécessité.

S'agissant des ressources financières de la CCF, 6 cantons estiment que le produit des enchères ne doit pas servir à la couverture des dépenses administratives de la CCF mais doit au contraire être attribué au financement des stocks obligatoires.

En ce qui concerne la répartition des attributions obligatoires, 7 cantons voient un risque à se fonder sur les importations d'une période précédente lorsque l'importation des marchandises en question n'est pas limitée quantitativement. Un tel mode de faire conduirait selon eux à favoriser les importateurs qui se sont rabattus sur des marchandises non contingentées pour augmenter leurs disponibilités en matières fourragères.

12 cantons estiment que, avant de procéder à la première révision des contingents par la voie des enchères, ou lors de cette révision, il y aurait lieu de tenir compte des efforts consentis par certains importateurs dans la prise en charge, le conditionnement et la mise en valeur de la production indigène de céréales et matières fourragères, à l'instar de ce qui se fait déjà dans l'importation des plants de pommes de terre, de viande et lors de l'attribution des contingents extraordinaires d'importation de vin blanc.

Bien qu'étant favorable à une procédure d'enchères, la majorité des cantons propose, dans le but d'éviter une concentration des importations dans les mains d'importateurs disposant d'importants moyens financiers, de limiter à 10 pour cent, 15 pour cent pour l'un d'eux, la quantité dont les contingents seront réduits avant de procéder aux enchères. Ils proposent également de fixer la part qui pourra être acquise par le biais des enchères à 300 pour cent de la quantité réduite, au lieu des 500 pour cent prévus dans le projet. Dans la même optique et afin de garantir l'existence des petits contingents, un canton propose

de ne réduire les contingents que dans la mesure où ils sont supérieurs à 2000 tonnes, cette quantité ne pouvant être entamée. Quelques cantons estiment enfin qu'un contingent de départ de 2000 tonnes est insuffisant pour permettre l'élaboration d'une activité rationnelle.

233 Les observations des groupements économiques et d'autres organisations

La grande majorité des avis exprimés est favorable à l'introduction d'une loi en lieu et place de l'arrêté actuellement en vigueur. Elle relève cependant que la loi doit se limiter à l'essentiel, d'une part pour sauvegarder le plus possible l'autonomie de la CCF et, d'autre part, pour tenir compte du manque d'expérience dans le système proposé pour l'acquisition des contingents, ainsi que dans celui des enchères pour la révision des contingents. Afin de ne pas s'exposer à une modification de la loi à plus ou moins court terme, les détails techniques devraient figurer dans les statuts de la société. Ces mêmes réflexions conduisent 8 organisations à proposer l'adoption d'un arrêté limité dans le temps.

Se prononçant de manière générale sur la procédure d'enchères, les milieux du commerce relèvent pour la plupart qu'il serait erroné de croire que les irrégularités et les excès, constatés sous l'empire des dispositions actuellement en vigueur, sont inhérents à cette réglementation, mais qu'ils sont bien plus imputables au principe du contingentement en soi et aux différentes mesures prises par les autorités en vue de réduire les importations. Il serait donc faux de croire que l'introduction d'une procédure d'enchères est de nature à entraîner à elle seule la disparition des défauts constatés. Pour les uns, cette procédure paraît toutefois praticable et propre à répondre aux buts visés par la loi. Pour d'autres, le projet doit être rejeté dans la mesure où il ne reposerait pas sur une analyse approfondie de la situation. Une procédure d'enchères courrait le risque d'augmenter l'insatisfaction et de contribuer à creuser le fossé entre les titulaires de gros et de petits contingents. Elle entraînerait notamment une tension entre ces derniers et se concrétiserait, dans la lutte pour obtenir une majoration des contingents, par la disparition d'un certain nombre d'entre eux. Quelques milieux relèvent que comparaison n'est pas raison et qu'il serait faux de tirer unilatéralement et hâtivement des conclusions avec ce qui se fait au sein de l'Union suisse du fromage.

Certains milieux paysans et les consommateurs voient encore le risque que les sommes investies au cours des enchères n'aient pour effet une hausse des prix pour les utilisateurs, ou que les buts visés ne soient détournés par des accords préalables intervenant entre concurrents.

La grande majorité des milieux consultés est néanmoins d'avis que l'introduction d'une procédure d'enchères et l'ensemble du système proposé constituent une amélioration qui devrait être à même d'apaiser les tensions et d'introduire un élément dynamique dans le marché des fourrages contingentés.

Pour la plupart des représentants du commerce et quelques organisations diverses, le produit des enchères devrait être affecté au financement des stocks

obligatoires au lieu de servir à la couverture des dépenses de la CCF. Certains représentants des consommateurs sont par contre d'avis qu'il devrait revenir à la Caisse fédérale.

Les dispositions relatives à la qualité de membre, à l'exclusion et à l'organisation de la société devraient, selon la très forte majorité des groupements consultés, se limiter à l'essentiel et appartenir aux statuts dans la mesure où l'on ne voit pas pourquoi, la CCF ayant accompli avec satisfaction les tâches de droit public qui lui ont été confiées, on devrait à l'avenir limiter outre mesure son autonomie.

A relever que, en se prononçant sur ces dispositions, Coop suisse, l'association des moulins à blé dur et les consommateurs demandent à bénéficier d'une représentation équitable au sein du comité de la CCF.

S'agissant des attributions obligatoires, la plupart des milieux du commerce proposent de ne pas se fonder sur les importations d'une période précédente mais sur une clé de répartition élaborée par la CCF et approuvée par le Département fédéral de l'économie publique.

Divers milieux, se prononçant sur les conditions d'acquisition des contingents de denrées fourragères, mettent l'accent sur la nécessité d'exiger une expérience dans le commerce des fourrages, non seulement au plan international, mais aussi au plan national, et plaident pour le statu quo en matière d'échelons du commerce. Un groupement et une organisation craignent pour le surplus que, du fait des possibilités de majoration des contingents offertes au cours des enchères, certains groupes traditionnels d'importateurs, constitués au sein de la CCF, n'augmentent leur part au contingent global dans une mesure qu'ils jugent intolérable.

En ce qui concerne la procédure proposée pour l'acquisition des nouveaux contingents et la procédure de révision des contingents existants, les avis sont divergents. Les petits importateurs rejettent le système proposé. Diverses voix font valoir qu'il y a danger de concentration des contingents dans les mains des importateurs financièrement très solides. Il y a aussi lieu d'éviter de créer par la voie d'une loi des inégalités entre les groupes d'importateurs.

Certains milieux paysans proposent, s'agissant de la révision des contingents, de tenir compte de la prise en charge, du conditionnement et de la mise en valeur des fourrages indigènes. Ces milieux, une partie des représentants du commerce, les fabricants d'aliments fourragers et diverses organisations préconisent, en vue d'éviter une concentration, de limiter la quantité qui peut être acquise au cours des enchères à des taux variant entre 200 et 300 pour cent de la part dont les contingents auront été réduits. Les petits importateurs demandent à pouvoir augmenter leurs contingents de manière substantielle, soit dans une proportion allant au-delà de celle qui est admise pour les gros importateurs.

S'agissant de la proportion dans laquelle les contingents doivent être réduits, les avis divergent. Pour les représentants du commerce, cette part ne devrait pas excéder 10 pour cent. Les consommateurs sont cependant d'avis qu'elle devrait être au minimum de 20 et au maximum de 40 pour cent. Divers milieux estiment qu'elle ne devrait pas excéder 15 pour cent afin d'éviter un change-

ment abrupt des structures et pour favoriser les titulaires des petits et moyens contingents.

Quant au montant des nouveaux contingents, deux groupements estiment que seule une quantité de 4000 tonnes est à même de permettre l'édification d'un commerce d'importation efficace. Certains représentants du commerce proposent que le nouveau titulaire doit payer la moitié du contingent qui lui est attribué.

Quelques organisations proposent enfin de laisser au Conseil fédéral la possibilité d'ordonner des révisions sur la base d'autres critères, ceci pour faire face à d'éventuelles modifications importantes sur le marché.

S'agissant des contingents spéciaux par articles, une maison et une organisation économique proposent de les attribuer en fonction des mesures de défense économique et en tenant compte d'une répartition géographique optimale des unités de production dans les différentes régions du pays. Plusieurs milieux proposent de régler ces modalités dans les statuts, un groupement estimant qu'il n'y a pas lieu de se fonder sur la part affectée à l'alimentation humaine mais sur l'activité d'importation des maisons concernées.

234 Les observations des partis politiques

Quatre partis sont d'avis qu'il est judicieux de remplacer l'arrêté actuel par une loi fédérale. Celle-ci devrait cependant se limiter à l'essentiel. Un parti propose par contre de remettre à plus tard l'élaboration d'un projet de loi, en attendant le résultat de l'initiative populaire contre les importations excessives de denrées fourragères et les «fabriques d'animaux» ainsi que pour l'utilisation optimale de notre sol. Selon ce parti, les problèmes importants qui en font l'objet doivent être résolus avant de fixer les modalités de structure et d'organisation de la CCF.

S'agissant de l'organisation de la CCF, de l'acquisition et de la perte de la qualité de membre, trois partis sont d'avis qu'il y a lieu de sauvegarder l'autonomie de la Société. Pour l'un d'eux, cette autonomie doit être aussi étendue que par le passé. Les autres ne s'opposent cependant pas à l'établissement des principes au niveau de la loi, notamment en ce qui concerne l'acquisition et la perte de la qualité de membre, étant donné l'importance des droits qui y sont rattachés. Pour un parti les questions de salaires et d'indemnités devraient être uniquement l'affaire de la CCF. Les deux partis à s'être prononcés sur le droit de vote sont d'avis que le droit vote plural est en principe juste. Pour l'un d'eux il serait cependant utile d'examiner si, pour les questions de contingentement, il ne devrait pas être réservé aux seuls importateurs, étant admis qu'il n'est pas concevable de donner à chacun le même droit de vote, sans égard à l'importance des contingents.

Quatre partis sont favorables à l'introduction d'une procédure d'enchères dans la mesure où elle va stimuler la concurrence. Trois d'entre eux font part de leur crainte d'aboutir à une concentration des contingents en faveur des entreprises financièrement fortes. Un parti est d'avis qu'il faut pousser plus loin la libéralisation voulue dans le projet et qu'il y a lieu de supprimer la segmenta-

tion entre les échelons du commerce. Pour un autre, cette segmentation devrait être également supprimée du fait que le Conseil fédéral peut, par le biais de dispositions d'exécution ou par les statuts, éviter une concentration.

S'agissant des modalités des enchères, trois partis estiment qu'elles devraient faire l'objet des dispositions d'exécution ou des statuts. On ne doit en effet pas arriver à une modification de la loi par manque de flexibilité.

Un parti propose encore d'élaborer d'autres critères pour la constitution des groupes destinés à participer aux enchères. Le maintien des groupes traditionnels pourrait donner lieu à des ententes destinées à empêcher toute concurrence. De plus le Conseil fédéral devrait avoir la possibilité d'introduire, à côté des enchères, un autre système de révision fondé sur les prestations des importateurs.

235 L'avis de la Commission des cartels

Dans son avis, la Commission des cartels s'est limitée à l'examen du système d'enchères. Elle salue la mise en place de ce système. Elle considère cependant que le projet qui lui est soumis n'épuise pas toutes les possibilités qu'offrent les enchères. Il faudrait donc introduire, dans la loi, des éléments permettant de dynamiser encore le contingentement individuel, soit en prévoyant d'ores et déjà des possibilités de variation, telles que majoration progressive du facteur de réduction des contingents et, par voie de conséquence, majoration progressive de la part réservée à la vente aux enchères.

S'agissant des détails de la réglementation proposée, la Commission des cartels estime qu'il n'est pas impossible que le nouveau système aboutisse à une concentration qui devrait permettre un certain assouplissement des échelons du commerce. Une telle adaptation ne devrait cependant pas se faire par la voie de la modification de la loi mais devrait bien plus être le fait du Conseil fédéral, ce qui amène la Commission à proposer de régler le problème des échelons du commerce par voie d'ordonnance ou éventuellement uniquement dans les statuts. En ce qui concerne le pourcentage de réduction des contingents, la Commission des cartels estime qu'un taux de 15 pour cent est un minimum pour tenir compte équitablement des prestations des importateurs. Dans cette même optique, il y a lieu de tout entreprendre pour éviter des arrangements entre concurrents. De même il serait utile de laisser la porte ouverte à la constitution, pour la participation aux enchères, de groupes ne correspondant pas aux intérêts spécifiques des groupes traditionnels. Quant au produit des enchères, il devrait être affecté au financement des stocks obligatoires.

La Commission des cartels estime que la solution proposée pour le transfert des contingents est malheureuse. Ou bien il faut admettre que les contingents ont une valeur en soi, et en favoriser le transfert, ou bien les interdire purement et simplement dans le cas contraire.

Se prononçant enfin sur le droit de vote au sein de la CCF, la Commission des cartels se demande s'il n'y aurait pas lieu de réserver, pour les questions relatives au contingentement, le droit de vote aux seuls importateurs. Elle ne

peut cependant admettre l'attribution d'une seule voix à chaque importateur, ce qui consacrerait la prédominance des plus petits d'entre eux.

24 La nouvelle réglementation

241 Conception du projet de loi

La CCF repose, dans la réglementation actuelle, sur un arrêté fédéral de durée limitée. Il paraît cependant opportun, compte tenu de la nécessité reconnue du maintien à long terme, tant de la CCF elle-même, que du contingentement des denrées fourragères, de créer une base légale de durée illimitée. C'est la raison pour laquelle nous nous proposons de lui faire revêtir la forme d'une loi fédérale.

Le projet répond aux objectifs suivants :

- Définir de manière plus précise les fondements de l'activité de la CCF.
- Adapter le droit en vigueur de façon à maintenir le contingentement global et à tenir compte du dynamisme dans le commerce d'importation des céréales et des denrées fourragères.
- Définir des modalités de révision répondant aux critiques formulées dans le contexte de la réglementation actuelle et de nature à nous doter d'un commerce d'importation efficace et solide. La nouvelle réglementation vise notamment :
 - a. à garantir que les contingents soient le plus possible attribués en fonction de l'efficacité du commerce d'importation ;
 - b. à empêcher une concentration excessive ou une dispersion des contingents ;
 - c. à garantir que les nouveaux candidats puissent acquérir un contingent qui permette l'édification d'une activité d'importateur économiquement utile.
- Empêcher que réapparaissent à l'avenir les conséquences négatives, non voulues par le législateur d'alors, qu'a entraînées la réglementation actuelle, et qui vont à l'encontre des objectifs mentionnés ci-dessus.

242 La nouvelle réglementation des contingents de denrées fourragères

242.1 Généralités

Dans la recherche de nouvelles solutions praticables, il faut tenir équitablement compte de la tradition ainsi que des us et coutumes régnant dans le commerce des denrées fourragères. En outre, le système actuel doit être rénové de telle façon que les exigences maintes fois mentionnées, visant à une réduction des importations, obtiennent une base solide et durable. La solution recherchée doit permettre l'harmonisation de l'activité des différents groupes économiques aux objectifs souvent contraires. Finalement, un importateur ne devra pas être empêché d'adapter son volume d'affaires aux possibilités et aux réalités respectives du marché, dans le contexte d'une saine compétition avec d'autres titulaires de contingent.

Toutes ces conditions peuvent être remplies le plus facilement par une vente aux enchères périodique d'une partie des contingents comme cela se fait maintenant déjà au sein de l'Union suisse du commerce du fromage (LF du 27 juin 1969 sur la commercialisation du fromage [RS 916.356.0] et les règlements de l'USF du 26 avril 1972 concernant l'attribution de marchandises aux maisons membres [RS 916.356.01]). Cette pratique répond de façon avantageuse aux exigences visant à une adaptation des contingents par les adeptes comme par les adversaires de la restriction actuelle des importations. Elle permet de rationaliser le courant des affaires et de renforcer la position de l'importateur de denrées fourragères, faisant preuve de sérieux. Elle tient compte des variations éventuelles du marché et des changements de structure en offrant une certaine marge de souplesse. Par ailleurs, la vente aux enchères des contingents permet à un importateur de denrées fourragères de se créer, sur le marché, une situation conforme à son activité et à ses possibilités, et de la conserver. Elle écarte les risques de modifications ultérieures des contingents sur la base de critères inconnus auparavant et maintient les fluctuations de contingents dans les limites prévisibles, car les modalités de la vente aux enchères, fixées dans tous les détails, ne changent pas. Une vente aux enchères des contingents est ainsi à même de répondre à la plupart des critiques qui ont été émises et contribuera à l'apaisement dans le secteur du commerce des fourrages.

242.2 La révision des contingents

Afin de réunir la quantité nécessaire pour procéder aux enchères, les contingents doivent être réduits périodiquement. Une période d'en principe trois ans s'impose du fait que les révisions entraîneront diverses adaptations, par exemple en ce qui concerne les réserves obligatoires de chaque titulaire de contingent. Au surplus, le commerce d'importation doit pouvoir disposer d'un délai assez long. Dans cette optique, un intervalle de trois ans, entre chaque révision, est indiqué pour permettre à l'importateur d'être constamment actif de façon à réunir les fonds nécessaires au rachat de la part de son contingent, qui lui a échappée. Il ne sera donc plus possible, ni sans incidence sur les contingents, qu'un importateur se «repose» durant un certain temps sur sa quote-part ou ne s'occupe qu'accessoirement du commerce d'importation. Pour le reste, il ne faut pas perdre de vue que les révisions des contingents donneront lieu à de nombreuses décisions émanant de la CCF, qui seront toutes sujettes à recours. Or l'expérience montre qu'il faut compter avec un certain temps jusqu'à la décision de dernière instance. Pour pouvoir tenir compte d'événements extraordinaires, liés par exemple à une situation de guerre, le Département fédéral de l'économie publique doit avoir la possibilité de prolonger le délai de trois ans et de fixer un moment ultérieur pour les enchères.

242.21 Les réductions des contingents

Afin que le système des enchères puisse fonctionner et permettre une véritable adaptation aux situations du marché, il s'agit de réduire les contingents dans

une proportion suffisante. La constitution de la masse nécessaire aux enchères résultera d'une réduction des contingents équivalente à la part que les importateurs n'auront pas utilisée. Cette quantité ainsi déduite, les contingents subiront une réduction supplémentaire d'au moins 10 pour cent et d'au plus 20 pour cent. Il appartiendra à la CCF, en restant dans les limites de la loi, d'inscrire dans ses statuts le pourcentage exact de la réduction. Au surplus, le Conseil fédéral peut, en se fondant sur l'article 3, 2^e alinéa, de la loi, donner à la CCF des instructions pour l'élaboration des statuts.

242.22 La mise aux enchères des contingents

L'importateur doit avoir non seulement la faculté de récupérer, lors des enchères, la part perdue de son contingent, mais encore d'augmenter autant que possible le contingent dont il disposait auparavant. Il pourra de ce fait adapter progressivement son contingent en fonction du dynamisme de son activité. La nouvelle réglementation prévoit que la quantité maximale qu'il pourra être possible d'acquérir lors des enchères doit être fixée au moins au triple et au plus au quintuple de la part dont un contingent aura été réduit. Concrètement, cette quantité maximale devra être inscrite dans les statuts, le Conseil fédéral ayant, là également, la possibilité d'agir par voie d'instructions. Le titulaire d'un contingent pourra ainsi, à la limite, augmenter son contingent de presque de moitié, en cas d'une réduction fixée à 10 pour cent et d'une possibilité d'acquisition fixée au quintuple, voire presque de doubler, si, pour une possibilité de majoration identique, le taux de réduction a été fixé à 20 pour cent.

Il faut toutefois reconnaître ici que, du fait de la situation de concurrence créée lors des enchères, d'autres facteurs tels que les disponibilités financières, l'attitude des autres enchérisseurs et la limitation de la quantité mise en vente joueront aussi un rôle prépondérant.

242.23 Détermination de la limite supérieure des contingents individuels

Afin d'éviter qu'à long terme toute concurrence disparaisse, il est nécessaire de prévoir la limite supérieure qu'un contingent pourra atteindre par rapport à l'ensemble des contingents. A cet effet, la nouvelle réglementation dispose qu'un contingent ne pourra pas excéder 15 pour cent du contingent global. Il est vrai qu'une telle limitation pourrait être préjudiciable à une petite minorité d'importateurs, mais il faut relever qu'à défaut d'une limite supérieure, le commerce d'importation des denrées fourragères risquerait d'être dominé à la longue par un ou deux importateurs. Cela se justifie également par le fait que, pour assurer un approvisionnement rationnel du pays, il ne paraît pas judicieux de laisser les importations de fourrages aux mains d'une ou deux entreprises, même si cela permet de supposer que pour atteindre une telle position, elles devraient en toute vraisemblance disposer des relations internationales les meilleures et avoir travaillé d'une manière hautement rationnelle et efficace.

242.24 Affectation du produit des enchères

Nous proposons que le produit des enchères soit affecté à la provision pour l'encouragement à la culture des champs et le placement des produits, à l'instar des suppléments de prix perçus sur les fourrages importés. L'avant-projet, soumis en consultation, prévoyait par contre que ce produit devait servir au financement des dépenses de la CCF, ce qui aurait permis d'abaisser les émoluments que doivent verser les membres de la société. Le système actuel tend à éviter que les membres de la CCF, ne disposant pas d'un contingent, tirent profit du produit des enchères. Au cours de la procédure de consultation, proposition a été faite d'utiliser le produit des enchères pour le financement des stocks obligatoires. Nous considérons cependant qu'il doit servir à un but agricole, ce qui est le cas de la provision pour l'encouragement à la culture des champs et le placement des produits.

242.25 Procédure

Il appartiendra à la CCF d'en fixer les détails. Il s'agit en l'espèce de mettre sur pied un système de nature à prévenir un brusque changement des structures actuelles et à éviter de favoriser toute concentration indésirable.

242.3 Les nouveaux importateurs

Dans le contexte de la réglementation actuelle, les contingents accordés aux nouveaux importateurs se sont élevés, dans la règle, à 2000 t. Le fait que le titulaire d'un nouveau contingent se trouvait bloqué jusqu'à la prochaine révision et qu'il ne pouvait que difficilement l'augmenter, a suscité de fréquentes critiques. La nouvelle réglementation devrait permettre au nouveau candidat, remplissant les conditions d'accès à la CCF, d'édifier une activité d'importation solide et rationnelle.

Il convient de se rappeler que, dans la réglementation encore en vigueur, les nouveaux acquéreurs d'un contingent l'obtiennent pour ainsi dire «gratuitement», c'est-à-dire sans avoir besoin de s'acquitter d'une prestation financière particulière. Il ne serait par conséquent pas équitable, dans la nouvelle réglementation, de contraindre les nouveaux importateurs à acquérir leur contingent au cours de la procédure d'enchères. Admettre une telle solution entraînerait en effet pour eux l'obligation de payer afin d'acquérir l'entier de leur contingent. De plus, en raison de la situation de concurrence créée lors des enchères, leurs chances de départ dans le commerce d'importation des denrées fourragères contingentées seraient rendues plus difficiles qu'actuellement. A l'inverse, il ne peut être question qu'un nouvel importateur acquière «gratuitement» le contingent de départ.

Le projet de loi prévoit que les contingents de départ se montent à 3000 tonnes et qu'ils peuvent être acquis indépendamment du moment et de la procédure d'enchères. S'il peut être donné suite à la demande d'un nouveau candidat, celui-ci doit payer la moitié de son contingent, soit 1500 tonnes, au prix moyen

formé lors des enchères qui suivent immédiatement l'acquisition. Le nouveau candidat a uniquement le choix entre demander un contingent de 3000 tonnes et renoncer à toute acquisition. Des contingents de moins de 3000 tonnes ne seront pas attribués, ceci pour empêcher une dispersion plus grande des contingents.

242.4 La réglementation des contingents spéciaux

Les contingents spéciaux recouvrent essentiellement ceux d'orge et d'avoine pour la mouture ainsi que ceux de maïs pour l'alimentation humaine. L'importation de ces articles est contingentée du fait que les déchets, subsistant après la préparation des produits destinés à l'alimentation humaine, sont destinés à l'affouragement. Les titulaires de contingents spéciaux ne doivent cependant pas être placés sur le même pied que les importateurs de denrées fourragères.

A l'avenir encore, il suffira que le titulaire de l'un de ces contingents apporte la preuve qu'il peut écouler d'avantage de ces denrées dans le secteur alimentaire pour obtenir une majoration de son contingent. La même preuve incombera au nouveau candidat remplissant les conditions d'accès à la CCF. Dès lors, une procédure d'enchères ne se justifie guère. Il semble bien plus approprié d'instituer une révision intervenant tous les 3 ans, fondée sur l'utilisation moyenne affectée à l'alimentation humaine.

La réglementation prévue pour les contingents spéciaux tient, à notre avis, équitablement compte des intérêts de cette branche du commerce alimentaire.

243. Les échelons du commerce

Selon les statuts actuels de la CCF, les contingents individuels ne sont pas accordés si leur octroi généralisé a pour conséquence de modifier notablement la structure de la profession en cause et notamment de porter atteinte à l'existence des diverses catégories du commerce. Cette clause, qui existe depuis le début du contingentement, a toujours été appliquée. Il est vrai que, comme c'était déjà le cas avant le contingentement, certains importateurs de denrées fourragères exercent également, aujourd'hui encore, une activité de chargeur ou de fabricant d'aliments du bétail, ou sont intéressés à de telles entreprises. C'est en particulier le cas des fédérations de coopératives agricoles disposant d'un contingent individuel. Par conséquent, se pose la question de savoir si la protection légale ne devrait pas être retirée, à l'avenir, aux catégories du commerce. Il convient, pour des raisons juridiques et économiques de veiller à ce que le cercle des importateurs ne soit pas, du fait du contingentement qui est imposé, soumis à un changement brusque et fondamental des structures du commerce. Outre le fait que le nombre des prétendants à un contingent doit être limité en fonction de critères objectivement raisonnables, étant donné la limitation de la quantité contingentée mise à disposition, il ne faut pas perdre de vue que l'exécution des tâches confiées à la CCF ne peut être menée à bien que sur la base d'un commerce d'importation sain et efficace. Dans une décision de 1958, le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de se prononcer sur cette question en relevant notamment que :

Tant dans son message qu'à l'issue des discussions parlementaires, l'attention a été portée sur le fait que le commerce d'importation des denrées fourragères ne doit en aucun cas devenir l'objet d'un protectionnisme politico-économique, mais doit au contraire être utilisé comme moyen d'appui ou comme un instrument propre à aider notre politique commerciale extérieure, notre politique agricole et notre défense économique, et doit être mis à contribution dans ce sens; dans cette optique, il résulte à l'évidence que les structures qui ont prévalu jusqu'ici doivent dans la mesure du possible être maintenues et respectées par les mesures prises par les autorités dans le domaine de la limitation des importations. La protection des structures du commerce est ainsi uniquement la conséquence et non le but premier recherché par les restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie dans le domaine du contingentement des importations (JAAC 28.92).

Dès lors, un des buts du système de contingentement doit être d'empêcher une concentration excessive ou un éparpillement des contingents.

La disposition du projet de loi selon laquelle la marchandise importée doit être revendue non travaillée et non mélangée, par wagon ou par camion, à un cercle de clients approprié, conformément à la séparation usuelle des tâches dans la branche, se trouve dans un rapport étroit avec la réglementation des échelons du commerce. Elle en est le pendant logique dans la mesure où elle protège l'échelon des importateurs de la concurrence de maisons appartenant à d'autres échelons; inversement, ces maisons doivent aussi être protégées de la concurrence des importateurs pour éviter de fausser le marché et pour empêcher des processus indésirés d'intégration. L'obligation de revente, par wagon ou par camion, des marchandises contingentées importées, enlèvera toute possibilité à l'importateur d'exercer encore une activité de fabricant d'aliments du bétail ou de détaillant de denrées fourragères, en se procurant ainsi, sur le marché, des avantages au détriment des échelons qui lui sont subordonnés.

Nous estimons qu'il ne serait cependant pas tolérable d'exiger une suppression des situations d'interdépendance déjà existantes entre les échelons du commerce. De telles situations, existant déjà au moment de l'entrée en vigueur de la loi, doivent donc pouvoir être maintenues. Nous sommes par contre d'avis que la revente par wagon ou par camion doit en principe, à l'avenir, être le fait de chaque importateur. Par le passé déjà, la plupart des importateurs ont revendu de cette manière leurs importations contingentées. Cette obligation avait été insérée dans les statuts à l'intention des importateurs qui avaient obtenu une majoration de leur contingent au cours de la révision de 1970; ils ne furent ainsi pas autorisés à utiliser leurs marchandises importées dans leur propres fabriques d'aliments pour le bétail, faute de quoi leur contingent serait réduit au plus de la quantité supplémentaire acquise lors de la révision de 1970. Compte tenu de ce qui a été exposé, et du fait que se pose en l'espèce l'un des problèmes liés au déroulement des affaires, nous considérons qu'il est juste que chaque importateur soit en principe soumis à l'obligation de revendre par wagon ou par camion, l'ensemble de ses importations contingentées. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la stricte application de cette obligation pourrait, dans des cas isolés, conduire à des situations extrêmement difficiles. Nous pensons par exemple ici à des maisons, titulaires d'un contingent, dont le siège se trouve dans le Val Poschiavo, en Engadine ou au Tessin et qui se

trouvent de ce fait dans des situations très difficiles tant sur le plan du transport de leurs marchandises que sur celui du coût de ces transports. Nous prévoyons en conséquence que, dans de tels cas, la CCF a la possibilité de déroger à l'obligation de la revente par wagon ou par camion.

244 Remarques finales

Le système proposé tient largement compte des conclusions et des recommandations de la Commission des cartels. La divergence essentielle consiste en ce qu'il ne nous paraît pas indiqué de combiner enchères et adjudication. Une adjudication ne consisterait qu'à percevoir des suppléments de prix sous une forme différente, sans qu'il en résulte une modification dans la répartition du contingent. En outre, elle ne conduirait vraisemblablement qu'à une augmentation linéaire du prix de vente. Pour le reste, les objectifs mentionnés dans le rapport de la Commission ont été largement pris en considération. La vente aux enchères offre souplesse et dynamisme dans le contexte d'une réglementation des contingents et cela sans diminuer la capacité d'action de la CCF. Elle laisse l'importateur libre d'augmenter son contingent, mais l'oblige toutefois, dans le même temps, à maintenir son acquisition par une activité inlassable, faute de quoi il la perdrait.

Les expériences faites au sein de l'Union suisse du fromage ont en particulier démontré qu'une vente aux enchères peut, dans une large mesure, apporter un apaisement dans la vie quotidienne; elle contribue de plus à une meilleure compréhension entre les milieux concernés.

Il a été suggéré, au cours de la procédure de consultation, de créer, dans la loi, une base légale permettant au Conseil fédéral d'ordonner la révision des contingents sur la base d'autres critères, pour le cas où, contre toute attente, la mise en pratique de la vente aux enchères conduirait à des difficultés disproportionnées.

Même si nous devons concéder que l'institution d'une vente aux enchères dans le secteur des fourrages constitue une nouveauté, les explications précédentes ont démontré qu'une telle procédure est praticable. Pour le reste, il ne faut pas perdre de vue que la vente aux enchères constitue le noyau central du projet. Nous considérons dès lors que l'introduction d'autres critères pour la révision des contingents ne pourrait être que consécutive à une modification de la loi.

3 Partie spéciale: Commentaire du projet de loi

31 Généralités

La réglementation actuelle repose sur un arrêté limité dans le temps. Etant donné qu'il n'est guère envisageable, à long terme, de renoncer à la CCF, il ne paraît pas opportun de limiter à nouveau dans le temps la base légale sur laquelle elle reposera. Il n'en reste pas moins que le Conseil fédéral est libre de décider en tout temps de la dissolution de la CCF au cas où il n'en verrait plus l'utilité (art. 11). C'est la raison pour laquelle nous proposons de faire revêtir à cette base légale la forme d'une loi.

Par rapport à l'arrêté encore en vigueur, le projet de loi apparaît comme nettement plus important, tant au point de vue de sa densité que de la précision de ses normes. Cela ressort déjà du nombre accru des dispositions qui est de 26 au lieu des 8 que contiennent l'arrêté.

La loi doit fixer les fondements juridiques de la CCF en tant que société coopérative de droit public. La CCF exerce son activité dans un domaine où, d'une part, l'on déroge fortement au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, mais où, d'autre part, l'on crée inévitablement des privilèges. La loi ne peut laisser à la Société le choix de régler, dans ses statuts, les principes fondamentaux relatifs à ces domaines importants. Ils doivent donc être inscrits dans la loi elle-même.

Il en résulte que les exigences formulées par la doctrine et la jurisprudence en ce qui concerne les normes de délégation sont également applicables à l'élaboration des statuts des groupements d'économie mixte. La norme de délégation doit au moins contenir la délimitation du domaine sur lequel elle porte et les grandes lignes de la réglementation, autant qu'elle porte atteinte de manière prépondérante à la situation juridique des citoyens (ATF 104 I a 310 c. c et 341 c. b, ATF 103 I a 374 c. 3a et 404 ss et les références citées).

L'abondance de détails dont faisait preuve l'avant-projet a suscité de fréquentes critiques au cours de la procédure de consultation. Le projet actuel tient compte de ces critiques autant que possible. Il se limite aux dispositions indissociables des exigences de l'Etat de droit. Un allègement du projet a été notamment rendu possible du fait que, contrairement à ce que prévoyait le projet soumis en consultation et l'arrêté actuellement en vigueur, les dispositions du droit des obligations sur la société coopérative ne s'appliquent pas uniquement à titre subsidiaire. La Société est maintenant soumise aux dispositions impératives du droit des obligations comme toute société coopérative de droit privé. Des dérogations ne sont possibles que dans la mesure où la loi proposée le permet, ou lorsqu'elles sont nécessaires au vu des tâches déléguées à la Société par la Confédération. A l'avantage de l'allègement s'oppose cependant l'inconvénient que, dans chaque cas, il y a lieu d'examiner quelles sont les dispositions contraignantes du droit des obligations et s'il existe, le cas échéant, des motifs de dérogation suffisants.

32 Section 1: Fondements et organisation de la société

Article 2: But

Comme par le passé, la CCF est chargée de l'exécution des tâches de droit public qui lui sont confiées par le droit fédéral dans les domaines de la politique agricole, de la politique commerciale et de l'approvisionnement économique du pays. L'alinéa 1 n'est pas une norme de compétence; il vise uniquement à déterminer les domaines dans lesquels s'exerce l'activité de la CCF en vertu d'autres dispositions du droit fédéral.

L'alinéa 2 crée la base légale qui permet à la CCF de remplir, au besoin, d'autres tâches en sus de celles qui lui ont été confiées. Il s'agit notamment du soutien volontaire à des mesures d'entraide dans le secteur de l'agriculture ou

de l'approvisionnement du pays. Ainsi par exemple, la CCF a déjà par le passé contribué à des actions visant à l'utilisation d'excédents de poudre de lait écrémé.

Article 3: Droit applicable

L'alinéa 1 déclare applicables à la coopérative de droit public les dispositions du droit des obligations sur la société coopérative.

Conjointement avec celles de la loi, les dispositions impératives du droit des obligations définissent dès lors le cadre dans lequel les dispositions d'exécution, et notamment les statuts, peuvent régler les détails (pour ce qui est par exemple la qualité de membre, de l'organisation ou de la procédure d'enchères).

En outre, le Conseil fédéral pourra, en cas de nécessité, exercer son influence lors de l'élaboration des statuts. Il pourra par exemple donner l'ordre à la CCF de fixer à un niveau déterminé le taux de réduction des contingents aux fins de la constitution de la masse nécessaire aux enchères. Il pourra de même donner des instructions quant à la détermination de la quantité maximale qu'il sera possible d'acquérir lors des enchères.

Article 4: Qualité de membre

Quiconque désire importer régulièrement des marchandises soumises au régime de la CCF, qu'elles soient contingentées ou qu'elles puissent être importées sans limitation quantitative dans les limites d'un permis d'importation délivré par la CCF, devra être membre de la Société. Comme mentionné ci-dessus (commentaire de l'art. 3), il n'est pas nécessaire que la loi règle de façon détaillée les conditions auxquelles une maison doit satisfaire pour acquérir la qualité de membre. La loi prescrit uniquement que les exigences à formuler dans les statuts de la Société devront être des conditions adaptées à la matière. C'est notamment le cas des conditions énumérées dans l'avant-projet, telles que l'établissement à l'intérieur du territoire douanier suisse, l'inscription au registre du commerce, les assurances d'un comportement loyal dans la gestion des affaires et le respect des dispositions applicables. Il faut par ailleurs relever que la pratique de la CCF en matière d'admission des nouveaux membres n'a jusqu'à maintenant jamais donné lieu à des réclamations.

Article 5: Droits et devoirs des membres

L'obligation de se soumettre à des contrôles, de permettre la consultation des dossiers et de donner des renseignements vaut tant pour les associés que pour les tiers qui auront repris des obligations contractées par des associés. Elle ne s'étend cependant qu'aux affaires en relation avec les tâches dévolues à la CCF.

Les taxes, qui servent à la couverture des dépenses de la CCF, sont perçues chez les importateurs en fonction de l'importance de la quantité de marchandises qu'ils importent, qu'elles soient contingentées ou non. Elle oscillent dans la règle entre 5 et 10 ct. par 100 kilos. Le montant des taxes est soumis à l'approbation du Département fédéral de l'économie publique.

Article 6: Organisation

La Société règle son organisation dans ses statuts. Elle doit en principe tenir compte des dispositions impératives du droit des obligations (art. 3). La loi prévoit à titre complémentaire qu'il y a lieu d'assurer, au sein du comité, une représentation pondérée des plus importants groupes d'associés. Le Conseil fédéral veillera, lors de l'approbation des statuts, à ce que la Société tienne compte de cette exigence.

Jusqu'à maintenant, le comité était composé de 16 membres. En faisaient partie 4 représentants des gros importateurs, 1 représentant des petits importateurs, 2 représentants des fédérations de coopératives agricoles, 5 représentants des moulins de commerce, 1 de Coop suisse et 1 des fabricants suisses d'aliments fourragers. Les deux sièges restants échoient au président de la société, nommé par le Conseil fédéral et, d'office, au représentant de l'Administration fédérale des blés, qui exerce actuellement la charge de vice-président. Quant aux demandes d'admission au sein du comité formulées au cours de la procédure de consultation, la décision incombera à la CCF. La loi laisse la question ouverte.

Article 7: Capital social

Chaque membre de la CCF, titulaire ou non d'un contingent, a le droit et le devoir de souscrire une part nominative. La loi laisse encore à la CCF la possibilité d'obliger les titulaires de contingent à acquérir des parts supplémentaires, calculées sur la base du montant de leur contingent. Le droit de vote se mesurant en fonction du nombre des parts détenues par chaque membre (art. 5, 1^{er} al.), un tel mode de faire permettra, comme c'est déjà le cas dans la réglementation actuelle, de tenir compte du fait que les titulaires de contingent sont en règle générale plus fortement concernés par l'exécution des tâches de la CCF que les membres qui ne disposent pas de contingent.

Article 8: Salaires et indemnités

Une motion, votée par les Chambres fédérales au cours de la session d'hiver 1980, demande que l'on prenne des mesures suffisantes pour assurer la coordination en matière de questions de personnel des organisations semi-étatiques. Le Conseil fédéral a, au surplus, déjà estimé, dans le contexte d'une autre affaire, que les questions relatives aux salaires et aux indemnités des organisations semi-étatiques devaient être coordonnées avec les principes applicables à la Confédération, serait-ce, en cas de nécessité, par l'introduction d'une disposition correspondante dans le texte constitutif réglant leur organisation. L'article 8 du projet correspond à cette préoccupation. A diverses reprises, au cours de la procédure de consultation, on a relevé qu'une telle disposition ne serait pas nécessaire, compte tenu du fait qu'il est reconnu que la CCF remplit ses fonctions de manière efficace et qu'elle peut au surplus se passer des moyens financiers de la Confédération.

L'application des conditions d'engagement du personnel de la Confédération aux employés de la CCF ne devrait pas apporter en soi d'aggravation. Les dispositions de la Confédération relatives aux indemnités des commissions extra-parlementaires permettent d'indemniser les membres du comité dans une

mesure pratiquement indentique à ce qui s'est fait jusqu'à maintenant. Finalement, cette formule permet de prendre en considération le fait que les employés de la CCF n'ont pas le statut de fonctionnaire.

33 **Section 2:** **Tâches incombant à la Société en matière d'importation**

Article 12: Droit à l'importation

En application de l'article premier, 2^e alinéa, de l'arrêté en vigueur, la CCF, en règle générale, achète aux importateurs, à la frontière, les marchandises pour lesquelles elle détient le droit exclusif d'importation: elle les importe, et les leur revend à l'intérieur du pays, grevées des taxes perçues à la frontière. Cette construction juridique du contrat d'achat et de vente doit être abandonnée. La CCF cède maintenant son droit d'importation aux importateurs; elle leur donne une autorisation au dédouanement. Cet acte constitue, en droit, une décision au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative.

La possibilité d'obliger les associés à prendre en charge certaines marchandises est maintenue, compte tenu des tâches relevant du commerce extérieur dont il a été fait mention sous chiffre 212.1. En cas de circonstances particulières, telles que approvisionnement perturbé ou situation de guerre, la CCF peut au surplus importer elle-même les marchandises de l'étranger et les attribuer à ses membres.

Afin de pouvoir, conformément à la pratique qui a prévalu jusqu'ici, garantir le respect des obligations liées à l'importation de marchandises, soumises au régime de la CCF en vertu de la loi ou d'une ordonnance, la Société doit avoir la possibilité, dans le contexte de l'octroi des contingents, des bons de dédouanement ou des permis d'importation, d'imposer à ses membres le respect de conditions déterminées. Les statuts actuels de la CCF obligent, entre autres, les associés à respecter les prescriptions d'importation dans des domaines tels que la police des denrées alimentaires (RS 817.02), le commerce des matières auxiliaires de l'agriculture (RS 916.051.052), etc. Ils le forcent aussi à respecter les obligations éventuellement liées au droit d'importation, à savoir la constitution et le maintien d'une réserve obligatoire ou la prise en charge de produits de pommes de terre indigènes et de blé germé. Ces obligations jouent encore un rôle pour mener à bien les mesures d'économie extérieure, pour ce qui est, par exemple, des restrictions de provenance ou de marchandise ainsi que des attributions obligatoires de marchandises achetées à l'étranger par la CCF. Il faut encore mentionner les engagements pris envers la Société s'agissant de la manière d'utiliser des marchandises qui peuvent faire l'objet de différents modes d'utilisations, ce mode étant déterminant pour l'établissement des charges liées à l'importation des denrées en question. Il faut également citer la preuve de la possession de certaines installations de transformation ou encore la preuve des possibilités d'écoulement.

Article 16: Transfert des contingents

Si, dans des cas fondés, des exceptions au principe du transfert avec actif et passif peuvent être admises, il ne doit cependant pas en résulter un commerce

des contingents. Les décisions portant exception incombent au Département fédéral de l'économie publique. L'hypothèse visée ici est avant tout celle du transfert de petits contingents dont les titulaires exercent leur activité prépondérante dans d'autres secteurs (par ex. les moulins). Dans de tels cas, il peut exister un intérêt légitime à ne poursuivre que dans les branches d'activité qui ne concernent pas l'importation des denrées fourragères.

34 Section 3: Compétence des autorités fédérales

Article 18: Surveillance

Etant donné que la CCF doit accomplir des tâches de droit public, le Département fédéral de l'économie publique doit bénéficier d'un droit de contrôle et de surveillance sur son activité. La compétence de nommer le président de la Société ainsi que de désigner les Offices fédéraux dont les représentants participent aux délibérations des organes de la Société doit être laissée au Conseil fédéral. Dans ce contexte, il faut aussi mentionner que les denrées fourragères sont des marchandises à prix protégés au sens de la loi fédérale du 21 décembre 1960 (RS 942.30). Leur prix est donc l'objet de la surveillance.

35 Section 4: Protection juridique

La protection juridique est régie en principe par les dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative et de la loi fédérale d'organisation judiciaire, réserve faite des cas où la particularité de la matière oblige à se reporter à une autre réglementation. Cela implique par exemple que le Département fédéral de l'économie publique, autorité de surveillance, est aussi première instance de recours pour les décisions de la Société.

Les particularités font l'objet des 2^e à 4^e alinéas de l'article 20:

Lorsqu'est déposé un recours en relation avec la vente aux enchères des contingents, il n'est pas possible d'attendre jusqu'à ce que la décision entre en force pour notifier les contingents individuels. L'alinéa 2 définit en conséquence quels sont les contingents déterminants dans un tel cas. L'augmentation d'un contingent dans le contexte de la procédure de recours a pour effet une augmentation correspondante du contingent global; de même la réduction d'un contingent entraîne une diminution du contingent global. Si, dès lors, un contingent subit une modification par la voie du recours, le montant des autres contingents individuels n'est pas modifié; seul le contingent global est adapté. Toutefois, étant donné que les futures libérations trimestrielles se rapportent au contingent global qui a fait l'objet d'une adaptation, de telles décisions sur recours exercent également un effet, bien qu'il soit indirect, sur les autres titulaires de contingent.

La loi accorde à la Société une large compétence de rendre des décisions. C'est par exemple au comité qu'il incombe de décider en matière d'admission des nouveaux membres. Un membre, touché par une telle décision et ayant un intérêt digne de protection à son annulation ou sa modification, serait, en vertu des dispositions générales de la procédure fédérale, légitimé à recourir, et ce,

même s'il était représenté au comité et avait pu, par ce biais, en quelque sorte participer à l'élaboration de la décision qu'il attaque. À cela s'ajoute que, dans un tel cas, le fait qu'il ait bénéficié d'une avance d'information lui serait d'une grande utilité. Cette situation tout à fait particulière et le fait qu'il puisse par exemple valoir la peine, eu égard aux intérêts importants entrant en jeu, de former un recours, même téméraire, contre l'admission de nouveaux membres, justifient d'exclure de manière générale le recours des concurrents.

S'agissant des décisions prises dans le contexte des enchères (par ex. la détermination de la réduction dont un contingent doit faire l'objet, ou la constatation de la quantité acquise au cours d'enchères) il est douteux que, en vertu des dispositions générales, la qualité pour recourir puisse être reconnue aux autres titulaires de contingent, du fait qu'une modification éventuelle d'un contingent intervenant par la voie du recours, n'a pas d'effet direct sur les autres contingents. Il se justifie cependant, dans ces cas aussi, d'exclure expressément le recours des concurrents. Ne pas le faire donnerait à chaque titulaire de contingent le moyen de paralyser et de faire échouer le système des enchères par des recours longs et coûteux.

Lorsque les dispositions du code des obligations, applicables en vertu de l'article 3, prévoient le recours au juge, le Tribunal fédéral statue à sa place dans le contexte de l'action de droit administratif.

36 Section 5: Dispositions pénales

Les dispositions pénales de la loi sur les douanes et celles de la loi fédérale sur la préparation de la défense nationale économique recouvrent largement les éventuelles contraventions aux dispositions réglementant l'importation des fourrages. Les autres cas qu'il est cependant possible d'envisager (p. ex. la violation d'un devoir d'utilisation) sont couverts par les faits visés à l'article 22, 1^{er} alinéa.

37 Section 6: Dispositions finales

Article 25: Modification du droit en vigueur

Selon l'article premier, 2^e alinéa de l'arrêté en vigueur, la CCF achète, en règle générale, les marchandises aux importateurs et elle les leur revend dans le pays, grevées d'un supplément de prix. Cette construction doit être abandonnée à l'avenir (voir art. 14 du projet de loi).

Sur la base de l'article 31 du Statut du lait, la même procédure s'applique pour la perception des suppléments de prix sur les importations de crème et de poudre de crème, de lait desséché, de lait condensé ainsi que d'huiles et graisses comestibles. Il apparaît donc nécessaire d'adapter l'article 31, 3^e alinéa du Statut du lait à l'article 14 du présent projet de loi.

4 Conséquences financières et influence sur l'effectif du personnel

L'introduction de la nouvelle loi ne causera pas de dépenses financières supplémentaires. Elle n'aura pas non plus d'effets sur le personnel.

5 **Grandes lignes de la politique gouvernementale**

Le projet de loi figure dans le rapport intermédiaire du 5 octobre 1981 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1981 III 635) (deuxième partie, ch. 332).

6 **Constitutionnalité**

En raison des tâches de politique commerciale que doit remplir la CCF, le projet de loi se fonde sur les articles 28 et 29 de la constitution. Si ces articles autorisent la Confédération à pratiquer une politique commerciale dans l'intérêt de l'économie suisse et à prendre à cet effet des mesures appropriées, elle doit aussi pouvoir, en application de ces dispositions, créer les organismes nécessaires à l'exécution de ces mesures.

Les mêmes considérations s'appliquent aux mesures prévues à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre b et e, qui visent d'une part à conserver une population paysanne forte et à assurer la productivité de l'agriculture, et d'autre part à prendre des mesures de précaution en prévision de temps de guerre.

L'article 64^{bis} de la constitution est la base légale sur laquelle se fondent les dispositions pénales du projet.

7 **Propositions relatives au classement de motions et de postulats**

Le postulat Biel invitait le Conseil fédéral à examiner s'il n'y aurait pas lieu de supprimer les contingents d'importation de fourrages et de les remplacer par un système de prise en charge. Il a été établi dans le présent message qu'il n'est pas concevable de supprimer le contingentement global des denrées fourragères. Sur ce point, le postulat ne peut donc être suivi. Par contre, le système d'enchères qui est proposé, dans la mesure où il assure une certaine flexibilité et introduit un élément de concurrence dans le marché des fourrages contingents, donne suite au postulat.

La motion Dreyer invitait le Conseil fédéral à ne pas proposer la prorogation pure et simple de l'arrêté actuellement en vigueur et à reconsidérer le système de l'attribution des contingents de manière à éviter qu'il n'aboutisse à une concentration en mains de quelques privilégiés. S'agissant de la révision des contingents de denrées fourragères, le projet de loi prévoit expressément qu'il s'agit d'empêcher une concentration excessive des contingents et propose des mesures appropriées à cet effet. Quant aux contingents spéciaux, qui recouvrent les articles destinés à l'alimentation humaine, il suffira, aussi à l'avenir, que, pour obtenir une majoration, leur titulaire apporte la preuve qu'il peut écouler plus de ces denrées dans le secteur alimentaire. Les révisions seront fondées sur l'utilisation moyenne affectée à l'alimentation humaine. Le projet donne donc entièrement suite à cette motion.

Loi fédérale concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 28, 29, 31^{bis}, 3^e alinéa, lettres b et e, et l'article 64^{bis} de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 7 décembre 1981¹⁾,

arrête:

Section 1: Statut juridique

Article premier Forme juridique, raison sociale, siège, inscription au registre du commerce

¹ La Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (CCF), Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF), Società Cooperativa Svizzera dei Cereali e dei foraggi (CCF), est une société coopérative de droit public au sens de l'article 829 du code des obligations²⁾, dont le siège se trouve à Berne.

² La Société est inscrite au registre du commerce.

Art. 2 But

¹ La Société exécute les tâches qui lui sont confiées par la Confédération, notamment en matière de commerce extérieur, de politique agricole et d'approvisionnement du pays.

² La Société peut exercer des activités relevant du droit privé dans d'autres domaines qui touchent à ses intérêts.

³ Elle n'a pas de but lucratif. Un bénéfice éventuel doit être versé à la caisse fédérale.

Art. 3 Droit applicable

¹ La Société est régie par les dispositions du code des obligations²⁾ sur la société coopérative, par la présente loi, ainsi que par ses propres statuts. Ces derniers ne peuvent déroger aux dispositions impératives du code des obligations sur la société coopérative que si la présente loi le permet, ou si les tâches confiées à la Société l'exigent.

¹⁾ FF 1982 I 105

²⁾ RS 220

² Pour être valables, les statuts doivent être approuvés par le Conseil fédéral. Celui-ci peut donner des instructions pour leur élaboration.

Art. 4 Qualité de membre

¹ L'entrée dans la Société peut être subordonnée à des conditions. Ne sont admissibles que les conditions imposées par la nature des tâches de la Société. Tout candidat remplissant ces conditions a droit à l'admission.

² La sortie doit être en tout temps possible, moyennant un délai de dénonciation raisonnable.

³ Un membre ne peut être exclu que s'il a failli gravement à ses obligations.

Art. 5 Droits et devoirs des membres

¹ A. l'Assemblée générale, les membres disposent d'autant de voix qu'ils détiennent de parts sociales (art. 7).

² Les membres, ainsi que les tiers qui reprennent des obligations contractées par des membres, doivent, si les tâches dévolues à la Société l'exigent, donner à celle-ci libre accès à leurs locaux commerciaux et industriels, lui permettre de consulter tous leurs dossiers et pièces justificatives, et lui communiquer tous les renseignements nécessaires.

³ La Société perçoit des émoluments pour couvrir les frais dus à l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées. Le tarif de ces émoluments doit être approuvé par le Département fédéral de l'économie publique.

Art. 6 Organisation

La Société règle son organisation dans les statuts. Ce faisant, elle vise à assurer, dans le comité, une représentation pondérée des plus importants groupes qui la constituent.

Art. 7 Capital social

Chaque membre souscrit une part sociale pour constituer le capital social. La Société peut prévoir dans ses statuts que les titulaires de contingents ont l'obligation de souscrire des parts supplémentaires, le nombre de celles-ci pouvant être déterminé d'après l'importance de leur contingent.

Art. 8 Salaires et indemnités

¹ La Société établit un règlement du personnel. Les conditions d'engagement doivent dans l'ensemble correspondre à celles qui s'appliquent au personnel de la Confédération. Les dispositions régissant l'indemnisation des membres de commissions extra-parlementaires, d'autorités et de délégations s'appliquent par analogie aux indemnités accordées aux membres des organes de la Société.

² Le règlement du personnel doit être approuvé par le Conseil fédéral.

Art. 9 Assujettissement à l'impôt

La Société n'est assujettie qu'à l'impôt sur le capital social et sur les intérêts éventuellement servis pour ce capital.

Art. 10 Insolvabilité et exécution forcée

¹ En cas d'insolvabilité ou de diminution du capital au sens de l'article 903 du code des obligations¹⁾, la Société doit en informer le Conseil fédéral. Celui-ci prend les mesures nécessaires.

² La Société ne peut être poursuivie que par voie de saisie ou de poursuite en réalisation de gage.

Art. 11 Dissolution

Le Conseil fédéral décide de la dissolution de la Société et prend les mesures nécessaires à sa liquidation. Tout reliquat du produit de la liquidation revient à la Confédération.

Section 2: Tâches de la Société en matière d'importation

Art. 12 Droit d'importer

¹ Le Conseil fédéral peut conférer à la Société le droit exclusif d'importer les denrées fourragères, la paille et la litière, ainsi que les marchandises dont la transformation est propre à fournir des denrées fourragères. La Société cède en règle générale son droit d'importer à ses membres en leur délivrant un bon de dédouanement. Les membres ne peuvent user de ce droit qu'en leur propre nom et pour leur propre compte.

² Lorsque des circonstances particulières le justifient, la Société peut exceptionnellement acheter elle-même les marchandises à l'étranger et les attribuer à ses membres.

³ Sur instructions de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, la Société impose à ses membres de prendre en charge certaines marchandises dont elle a l'exclusivité d'importation. Les contingents individuels sont déterminants pour la répartition de telles attributions obligatoires. Dans les cas où l'importation de ces marchandises n'est pas limitée quantitativement, la Société fixe une clé de répartition. En règle générale, celle-ci sera revue tous les trois ans et adaptée en cas de changements importants de la situation.

⁴ La Société fixe dans ses statuts les modalités auxquelles doivent satisfaire les membres qui veulent importer des marchandises dont l'importation est liée à des conditions en vertu du droit fédéral.

¹⁾ RS 220

⁵ Les statuts règlent le retrait du droit d'importer en cas de violation grave des obligations.

⁶ Les prescriptions et instructions du Département fédéral de l'économie publique et de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures sont réservées.

Art. 13 Contingent d'importation

¹ La Société ouvre à ses membres des contingents individuels pour les marchandises que la Confédération n'autorise à importer qu'en quantité limitée.

² Les contingents sont régis par les statuts dans les limites des dispositions qui suivent.

Art. 14 Contingents de denrées fourragères. Conditions à remplir

¹ Seul un membre de la Société peut être titulaire d'un contingent individuel s'il remplit les conditions suivantes:

- a. Le titulaire, ou une personne occupant une position dirigeante dans l'entreprise, dispose de connaissances et d'expérience professionnelles suffisantes dans le domaine du commerce des denrées fourragères, suisse et international;
- b. Le membre est de fait et en permanence importateur de marchandises soumises au contingentement;
- c. Il ne se situe à aucun autre échelon du commerce et il n'est pas lié, juridiquement ou économiquement, avec d'autres titulaires de contingent ou entreprises situées à d'autres échelons du commerce;
- d. Il revend, non travaillée et non mélangée, par wagon ou par camion, la marchandise contingentée qu'il importe; la revente est destinée à un cercle de clients approprié, conformément à la séparation usuelle des tâches dans la branche;
- e. Il dispose des moyens financiers nécessaires, y compris de fonds propres suffisants, pour mener à bien ses affaires d'importation, faire face à ses obligations en matière d'attributions obligatoires et de réserves obligatoires.

² Seul peut prétendre à un contingent d'importation, le membre qui n'en a pas été titulaire au cours des cinq années précédentes.

³ Le 1^{er} alinéa, lettre c ne s'applique pas aux faits qui se sont produits avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Pour éviter des rigueurs excessives, la Société peut autoriser une dérogation au 1^{er} alinéa, lettre d.

Art. 15 Principes régissant le contingentement des matières fourragères

¹ Le système de contingentement doit être conçu de manière à

- a. Garantir que les contingents soient, autant que possible, déterminés d'après les critères d'efficacité du commerce d'importation;

- b. Eviter une concentration excessive ou une dispersion des contingents;
- c. Permettre aux nouveaux membres qui en font la demande d'obtenir un contingent qui leur donne la possibilité de mettre sur pied une activité d'importateur économiquement solide.

² Une partie des contingents individuels doit faire l'objet, tous les trois ans, d'une vente aux enchères. Lorsque les circonstances le justifient, le Département fédéral de l'économie publique peut différer la vente aux enchères.

³ Pour constituer la masse destinée aux enchères, on diminuera les contingents individuels de la part qui n'aura pas été utilisée et on les réduira de 10 à 20 pour cent.

⁴ Les enchères peuvent être limitées à la part demandée en plus de la masse disponible à répartir. Une partie de cette masse peut être mise aux enchères par groupe. La Société fixe la quantité maximale qu'il peut être possible de racheter aux enchères. Elle doit se situer entre le triple et le quintuple de la portion déduite, conformément aux taux susmentionnés.

⁵ Un contingent individuel ne doit pas dépasser 15 pour cent du contingent global.

⁶ Un contingent de 3000 tonnes est attribué aux nouveaux membres en dehors des enchères; ils sont tenus de payer la moitié de ce contingent au prix moyen qui sera déterminé lors de la prochaine vente aux enchères.

⁷ Le produit des enchères est affecté à la provision pour l'encouragement à la culture des champs et le placement des produits.

Art. 16 Transfert des contingents

¹ Un contingent individuel peut être transféré au plus tôt cinq ans après son acquisition à celui qui

- a. Reprend l'entreprise avec actif et passif, et
- b. Remplit les conditions nécessaires à l'obtention de la qualité de membre ainsi que d'un contingent individuel.

² Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, le transfert d'un contingent individuel peut avoir lieu sans l'actif et le passif; la décision incombe au Département fédéral de l'économie publique.

Art. 17 Contingents spéciaux

Les contingents spéciaux pour des articles déterminés, prévus par la législation fédérale, doivent être fixés à nouveau tous les trois ans. L'utilisation des contingents est déterminante à cet effet.

Section 3: Attributions des autorités fédérales

Art. 18 Surveillance

¹ La Société est soumise à la surveillance du Département fédéral de l'économie publique en ce qui concerne l'exécution des tâches qui lui ont été déléguées.

² Le Conseil fédéral nomme le président.

³ Il désigne les départements et les offices fédéraux qui sont représentés aux séances des organes de la Société, leurs délégués ayant voix consultative.

⁴ La Société doit fournir aux départements et offices compétents qui le demandent tous les renseignements en rapport avec l'exécution des tâches qui lui sont confiées.

Art. 19 Instructions

Les départements et offices désignés par le Conseil fédéral peuvent donner des instructions à la Société sur l'exécution des tâches qui lui sont confiées. La Société doit être préalablement entendue.

Section 4: Protection juridique

Art. 20 Généralités

¹ Sous réserve des 2^e à 4^e alinéas, la protection juridique est régie par les dispositions générales de la procédure administrative fédérale.

² En cas de recours relatif à la révision des contingents selon l'article 15, les réductions ou augmentations notifiées aux membres de la Société à cette occasion restent valables jusqu'à l'entrée en force de la décision sur recours. Une telle décision produit effet au début du trimestre qui suit sa notification. Toute modification du contingent individuel à la suite d'une telle décision entraîne une adaptation correspondante du contingent global.

³ Les concurrents n'ont pas qualité pour recourir.

⁴ Dans les cas où le droit de la société coopérative prévoit le recours au juge, le Tribunal fédéral statue dans le cadre de l'action de droit administratif.

Art. 21 Exécution de paiements en espèces et cautionnements

Passées en force, les décisions prises par la Société, dans les limites de ses attributions de droit public, au sujet de paiements en espèces ou de cautionnements, sont assimilées aux jugements exécutoires visés par l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite¹⁾.

¹⁾ RS 281.1

Section 5: Dispositions pénales

Art. 22 Infractions

¹ Celui qui, intentionnellement,

contrevient à la présente loi, aux dispositions des statuts de la Société relatives à la qualité de membre et au contingentement, ou aux dispositions d'exécution s'y rapportant;

ne respecte pas les engagements pris envers la Société quant à l'utilisation des importations liées à des conditions en vertu du droit fédéral;

en dépit d'un avertissement et du rappel des sanctions pénales prévues par le présent article, ne se conforme pas aux instructions données en vertu de l'article 19;

sera puni de l'amende jusqu'à 10 000 francs, à moins qu'il ne s'agisse d'une infraction plus grave.

² Si le contrevenant a agi par négligence, il est passible d'une amende de 2000 francs au plus.

³ Les articles 113 et 114 de la loi sur l'agriculture¹⁾ sont applicables.

⁴ Les sanctions en cas de contraventions au sens de la loi fédérale sur les douanes²⁾ et de la loi fédérale du 30 septembre 1955³⁾ sur la préparation de la défense nationale économique sont réservées.

Art. 23 Infractions commises dans une entreprise par un mandataire ou d'autres personnes

¹ Les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif⁴⁾ sont applicables.

² Une peine accessoire au sens de l'article 114 de la loi sur l'agriculture¹⁾ peut être prononcée à l'encontre de la personne morale, de l'entreprise individuelle sans personnalité juridique, de la maison individuelle, de la collectivité ou de l'établissement de droit public.

Art. 24 Poursuite pénale

La poursuite pénale incombe aux cantons.

¹⁾ RS 910.1

²⁾ RS 631.0

³⁾ RS 531.01

⁴⁾ RS 313.0

Section 6: Dispositions finales

Art. 25 Modification du droit en vigueur

L'arrêté sur le statut du lait du 29 septembre 1953¹⁾ est modifié comme il suit:

Art. 31, 3^e al.

³ A des fins de contrôle, l'importation de denrées grevées de suppléments de prix est subordonnée à un régime d'autorisation.

Art. 26 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1983.

27197

¹⁾ RS 916.350

Message relatif à une loi fédérale concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères du 7 décembre 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.078
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.01.1982
Date	
Data	
Seite	105-152
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 293

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.