89.078

**Message
relatif à l'initiative populaire
«sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits»
et à la révision de la loi concernant la surveillance des prix**

du 27 novembre 1989

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits» en leur recommandant de la rejeter.

Par la même occasion, nous vous proposons d'adopter la présente révision de la loi concernant la surveillance des prix.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

27 novembre 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

Le 28 septembre 1987, la Fédération romande des consommatrices a déposé une initiative populaire «sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits», munie de 104 028 signatures valables (deuxième initiative sur la surveillance des prix). L'initiative des organisations de consommateurs, qui n'étaient pas satisfaites des délibérations parlementaires sur la loi concernant la surveillance des prix (LSPr), exige un complément à la constitution et demande à cet effet

- *que les crédits soient inclus dans le champ d'application, à raison de la matière, de la surveillance des prix;*
- *que le Surveillant des prix ait la possibilité de faire des recommandations s'agissant de prix fixés, approuvés ou soumis à une surveillance en vertu d'autres dispositions légales de la Confédération, des cantons ou des communes;*
- *que le Surveillant des prix décide de la publication de ses décisions et recommandations.*

Le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative. La constitution fédérale devrait s'en tenir à l'essentiel et ne pas se perdre dans les détails. Le texte de la constitution fédérale ne devrait pas non plus être encombré de normes qui n'ont d'autre objet que l'exploitation détaillée dans un sens donné de compétences dont le législateur dispose déjà. Or, c'est bien le cas de la deuxième initiative concernant la surveillance des prix, dont les propositions n'ont pas leur place dans la constitution.

Quant au fond, les demandes présentées par l'initiative correspondent pour l'essentiel aux intentions du Conseil fédéral, exposées dans son projet de LSPr et rejetées par le Parlement. A la lumière des expériences faites à ce jour dans l'application de la loi, il semble toujours souhaitable et indiqué, aux yeux du Conseil fédéral, de donner suite à ces demandes. Il est dès lors proposé d'opposer à l'initiative populaire un contreprojet indirect sous la forme d'une révision des dispositions correspondantes de la LSPr. Les demandes des auteurs de l'initiative seront prises en compte comme il suit.

- *inclusion des crédits dans le champ d'application à raison de la matière, à l'exception des activités de crédit de la Banque nationale suisse (art. 1er LSPr);*
- *instauration d'un droit de recommandation du Surveillant des prix dans le cadre des autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral (art. 15, al. 2bis et 2ter LSPr; art. 5, 4^e al., LSPr et art. 26, 2e al., LSPr);*
- *instauration d'un droit de publication du Surveillant des prix pour ses recommandations (art. 4, 3e al., LSPr).*

Message

1 **Partie générale** 11 **Aspects formels**

Le 28 septembre 1987, la Fédération romande des consommatrices a déposé dans le délai prescrit une initiative populaire «sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits», munie de 104 028 signatures valables. Par décision du 27 novembre 1987, la Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement formel de l'initiative (FF 1988 I 88).

111 **Teneur de l'initiative**

L'initiative proposée a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 31septies 2e à 4e al. (nouveaux)

2 La surveillance des prix s'étend aux prix des biens, des services et des crédits, à l'exclusion des salaires et autres rémunérations du travail.

3 Lorsque des prix sont fixés, approuvés ou surveillés en vertu d'autres dispositions de droit fédéral, cantonal ou communal, la surveillance des prix peut être limitée à des recommandations.

4 L'autorité de surveillance des prix décide de la publication de ses décisions et recommandations.

Les traductions du texte de l'initiative ont été remaniées, avant la récolte des signatures, par les services linguistiques de la chancellerie fédérale (BB1 1986 I 902, FF 1986 I 875, FF[i]1986 I 756).

L'initiative peut être retirée par la majorité simple des douze membres composant le comité d'initiative.

112 **Validité de l'initiative**

L'initiative répond aux prescriptions sur la validité de l'article 121, 3e et 4e alinéas, de la constitution (cst.) et de l'article 75 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1). Elle revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et respecte le principe de l'unité de la matière. Elle doit donc être considérée comme valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

12 **La réglementation légale en vigueur**

Le 28 novembre 1982, le peuple et les cantons ont accepté l'initiative populaire «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix». La constitution fédérale contient dès lors un article nouveau qui a la teneur suivante:

Art. 31septies

Pour empêcher des abus dans la formation des prix, la Confédération édicte des dispositions sur la surveillance des prix et des prix recommandés s'appliquant aux biens et aux services offerts par des entreprises et organisations qui occupent une position dominante sur le marché, notamment par les cartels et organisations analogues de droit public ou de droit privé. Lorsque le but à atteindre l'exige, ces prix peuvent être abaissés.

En exécution de cette disposition constitutionnelle, les conseils législatifs ont édicté, le 20 décembre 1985, la loi concernant la surveillance des prix (LSPr; RS 942.20).

La loi vise à combattre les abus de prix. Elle s'applique aux prix des marchandises et des services, à l'exception des salaires et des crédits; elle s'applique aux cartels et organisations analogues relevant du droit privé et du droit public. L'abus de prix ne peut se produire que dans les cas où, sur le marché en question, le niveau des prix n'est pas la conséquence d'une concurrence efficace. Celle-ci existe, en particulier, lorsque d'autres sources d'approvisionnement s'offrent aux acheteurs, cela à des prix comparables et sans qu'il en résulte pour eux des efforts considérables. Le Surveillant des prix doit s'efforcer en premier lieu de parvenir à des règlements amiables; si c'est impossible, il prend une décision unilatérale.

S'il a le droit d'établir des recommandations en cas de prix fixés ou approuvés par les autorités, le Surveillant des prix n'est pas habilité à le faire lorsqu'il s'agit de prix relevant de la compétence d'autorités chargées d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral. Il renseigne le public sur son activité.

2 La deuxième initiative sur la surveillance des prix

21 Motifs et intentions

Par son message du 30 mai 1984 (FF 1984 II 781), le Conseil fédéral a soumis au Parlement ses intentions au sujet de la loi concernant la surveillance des prix. Au cours de leurs délibérations, les conseils législatifs ont apporté plusieurs modifications au projet du Conseil fédéral. Ils ont ainsi, notamment, retranché les crédits du champ d'application à raison de la matière, biffé l'obligation imposée aux autorités d'exécution d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral de consulter le Surveillant des prix, ainsi que le droit du Surveillant des prix de publier ses recommandations en cas de prix fixés ou approuvés par des autorités.

Les organisations de consommateurs n'ont pas été satisfaites de ces résultats. Elles y ont vu une divergence très nette par rapport au mandat constitutionnel. Les associations de consommateurs de la Suisse romande et du Tessin, en particulier, ont donc été amenées à lancer à nouveau une initiative populaire. Ce faisant, elles entendaient donner plus de poids à leurs demandes et aider à leur prise en compte. Elles ont à cet effet plaidé pour le respect de la volonté populaire, pour l'égalité de

traitement de toutes les branches de l'économie devant la loi et, enfin, pour une meilleure information du public.

22 Principales demandes de l'initiative

L'initiative demande:

- que les crédits soient inclus dans le champ d'application à raison de la matière et que les salaires et autres rémunérations du travail en soient exclus;
- que la Surveillance des prix ait au moins la possibilité d'émettre des recommandations s'agissant de prix fixés, approuvés ou soumis à une surveillance en vertu d'autres dispositions légales de la Confédération, des cantons ou des communes;
- que l'autorité de surveillance des prix décide elle-même de la publication de ses décisions et recommandations.

23 Appréciation sous l'angle juridique

Fondement juridique de l'Etat, la constitution fédérale devrait s'en tenir à l'essentiel et ne pas se perdre dans les détails. Il est vrai que les dérogations à ce principe ont été nombreuses; cela ne saurait cependant signifier qu'il faille l'abandonner. Par ailleurs, le texte de la constitution fédérale ne devrait pas être encombré de normes qui n'ont d'autre objet que de détailler dans un sens donné des compétences dont le législateur dispose déjà. Or, c'est le cas de la deuxième initiative concernant la surveillance des prix, dont les propositions n'ont pas leur place dans la constitution (cf. dans ce sens les messages du Conseil fédéral concernant l'initiative sur les vacances, FF 1982 III 197 ss; l'initiative pour la protection contre les licenciements, FF 1984 II 602 ss et l'initiative en faveur des petits paysans, FF 1988 I 606 ss). Cela s'applique tout particulièrement lorsque l'initiative ne se limite pas à donner des instructions au seul législateur mais également aux organes d'exécution.

Selon l'article 31septies, 2^e alinéa, cst., du texte de l'initiative, la surveillance des prix s'étend aux prix des biens, des services et des crédits, à l'exclusion des salaires et autres rémunérations du travail. Par rapport à la réglementation en vigueur dans la loi concernant la surveillance des prix (art. 1^{er}) les crédits constitueraient une adjonction. Celle-ci ne nécessite cependant pas une modification de la constitution. Dans son message à l'appui d'une loi concernant la surveillance des prix (cf. message, FF 1984 II 807 ss et 829, art. 1^{er}), le Conseil fédéral a déjà proposé d'inclure les crédits. Les conseils législatifs ne l'ayant pas suivi, les crédits ont alors été exclus de la loi en vigueur.

Selon l'article 31septies, 3^{ème} alinéa, cst., du texte de l'initiative, la surveillance des prix peut être limitée à des recommandations lorsque des prix sont fixés, approuvés ou surveillés en vertu d'autres dispositions de droit fédéral, cantonal ou communal. Cette compétence en matière de recommandation peut être instaurée en se fondant

également sur la disposition constitutionnelle en vigueur. Le Conseil fédéral avait proposé à l'époque une réglementation y relative dans son message à l'appui d'une loi concernant la surveillance des prix (cf. FF 1984 II 818 s et 831, art. 13 et 14). Les conseils législatifs ont cependant biffé l'obligation faite aux autres autorités de la Confédération chargées de la surveillance des prix, de consulter le Surveillant des prix avant de prendre une décision.

Selon l'article 31septies, 4e alinéa, cst., du texte de l'initiative, l'autorité de surveillance décide de la publication de ses décisions et recommandations. Cette disposition, elle aussi, peut aisément se fonder sur la base constitutionnelle en vigueur.

En conséquence, les demandes présentées dans l'initiative peuvent être satisfaites en s'appuyant sur l'actuel article constitutionnel sur la surveillance des prix. L'initiative n'a donc pas sa place dans la constitution.

Au demeurant, l'initiative est entachée d'un caractère d'inacceptabilité parce qu'elle contient en partie du droit directement applicable (art. 31septies, 2e et 4e al.) mais aussi parce que la compétence donnée au Surveillant des prix au 3e alinéa de l'article 31septies doit encore être réglée par le législateur.

24 Appréciation quant au fond

Pour ce qui est de l'inclusion des crédits dans le champ d'application à raison de la matière, le Conseil fédéral est toujours d'avis qu'il ne se justifie pas d'exclure le marché des crédits de la surveillance des prix. Il existe en outre une divergence par rapport au champ d'application de la loi sur les cartels, qui s'étend au marché des crédits. Les salaires et autres rémunérations du travail sont, conformément au droit en vigueur, exclus du champ d'application à raison de la matière de la loi. L'initiative ne demande donc rien de nouveau sur ce point.

L'initiative exige en outre qu'au moins un droit de recommandation soit conféré au Surveillant des prix lorsqu'il s'agit de prix fixés, approuvés ou surveillés en vertu d'autres dispositions de droit fédéral, cantonal ou communal.

Le Surveillant des prix a déjà un droit de recommandation s'agissant de prix proposés par des cartels ou des organisations analogues et qui sont fixés ou approuvés par une autorité exécutive de la Confédération, d'un canton ou d'une commune. Une extension des compétences dans ce domaine doit être rejetée pour des raisons de politique nationale. La surveillance des prix ne saurait porter atteinte aux structures de gestion et de direction de l'Etat.

Le Surveillant des prix n'a aucun droit de recommandation de ce genre envers les autres autorités fédérales dotées de compétences en matière de surveillance des prix (art. 15 LSPr). Il nous semble toujours indiqué de conférer un tel droit au Surveillant des prix comme nous l'avons déjà proposé dans notre projet de LSPr. Le pouvoir décisionnel doit, cependant, rester aux autorités compétentes.

La troisième demande de l'initiative porte sur l'attribution au Surveillant des prix d'un droit de décider lui-même de la publication de ses recommandations. Le projet du

Conseil fédéral relatif à la loi concernant la surveillance des prix avait prévu expressément la possibilité pour le Surveillant des prix de publier ses recommandations, s'agissant de prix fixés ou approuvés par l'autorité. Cela devait permettre de donner plus de poids aux recommandations du Surveillant des prix et de compenser, en partie du moins, l'absence de pouvoir décisionnel dans ces cas-là. Le Conseil fédéral n'a cependant pas réussi à faire passer la proposition lors des délibérations au Parlement. C'est pourquoi, aujourd'hui, le Surveillant des prix peut

publier ses décisions et règlements amiables mais non ses recommandations. S'il en avait également la compétence, il pourrait aussi faire connaître au public ses réflexions sur des secteurs que celui-ci juge importants.

25 Position du Conseil fédéral

Nous constatons, quant au fond, que les demandes présentées par les auteurs de l'initiative correspondent pour l'essentiel aux intentions du Conseil fédéral, relatives à la loi concernant la surveillance des prix, rejetées par le Parlement. A la lumière des expériences faites dans l'application de la loi, il semble toujours souhaitable et indiqué de donner suite à ces demandes.

L'appréciation des aspects juridiques de l'initiative montre à l'évidence que ses propositions n'ont pas leur place dans la constitution; en effet, les demandes contenues dans l'initiative peuvent être satisfaites en s'appuyant sur l'article constitutionnel en vigueur concernant la surveillance des prix.

Nous proposons dès lors de recommander le rejet de l'initiative populaire et de lui opposer un contreprojet indirect - sous la forme d'une révision de la LSPr - qui tienne compte des demandes présentées par les auteurs de l'initiative.

3 La révision de la loi concernant la surveillance des prix

31 Travaux préparatoires

Par décision du 24 août 1988, le Conseil fédéral a chargé le département fédéral de l'économie publique d'élaborer un projet de révision de la LSPr. Le groupe de travail de l'administration chargé de le rédiger l'a ensuite soumis à la procédure de consultation ordinaire.

32 Résultats de la procédure de consultation

321 Généralités

Au total, 71 avis ont été exprimés, dont 26 par les cantons, huit par les partis et 37 par des organisations concernées; sur ce total, quatre (trois cantons et une organisation) renoncent expressément à se prononcer quant au fond sur le projet de révision.

322 Appréciation globale

D'une manière générale, on constate une grande similitude entre les avis exprimés dans le cadre de la consultation sur la révision de la LSPr et les réponses données lors de l'élaboration de la LSPr. En effet, les vues du Conseil fédéral ont été approuvées par la majorité des cantons, par toutes les organisations de salariés et de consommateurs et par toutes les associations féminines. Par contre, les associations faïtières de l'économie, les organisations d'employeurs ainsi que d'autres associations économiques ont rejeté à une forte majorité tant la deuxième initiative sur la surveillance des Prix que les propositions du Conseil fédéral pour une révision de la

7

LSPr. Les deux grands partis bourgeois gouvernementaux (PDC, PRD) ainsi qu'un autre parti (PLS) se sont également prononcés contre la révision de la LSPr tandis que les autres partis l'ont approuvée entièrement ou partiellement.

La plupart des auteurs des avis se sont accordés à reconnaître - bien que pour des raisons différentes - que les demandes et préoccupations exprimées dans l'initiative populaire ne méritaient pas d'être insérées dans la constitution, autrement dit que l'article constitutionnel en vigueur suffisait à établir une réglementation au niveau de la loi. En revanche, les avis étaient partagés sur la question de savoir dans quelle mesure il convenait de réaliser ces requêtes.

Quelques autres propositions de révision ont aussi été présentées dans le cadre de la consultation.

323 Appréciation de certaines dispositions

Les groupements de salariés, les organisations de consommateurs et les associations féminines approuvent sans réserve ou presque la *surveillance des intérêts des crédits*; une majorité des cantons et des partis y sont aussi favorables, de même que des entreprises de l'économie et des associations à buts déterminés.

Les principaux arguments avancés en faveur d'une soumission des crédits à la loi sont: la notion de «service» engloberait aussi les crédits, le traitement privilégié du marché des crédits serait contraire au principe de l'égalité devant la loi, la soumission des crédits permettrait d'établir une conformité avec le champ d'application de la loi sur les cartels à raison de la matière, le seul fait de soumettre les crédits à la loi pourrait déjà encourager la concurrence, les petites et moyennes entreprises seraient les premières à bénéficier d'une concurrence plus forte. A de rares exceptions près, il allait de soi pour les auteurs de ces avis que, même dans le cas d'une éventuelle soumission des crédits à la loi, l'autonomie de la Banque nationale en matière de politique de la masse monétaire devait être sauvegardée.

Par contre, tant les associations faïtières de l'économie, les organisations d'employeurs, certains cantons et partis que des associations économiques sectorielles ont rejeté l'inclusion des crédits dans le champ d'application, à raison de la matière, de la loi concernant la surveillance des prix.

Les crédits ne sauraient être purement et simplement assimilés à d'autres services. En cas de surveillance des crédits, on risquerait de s'attacher à des aspects particuliers

sans prendre en compte l'ensemble du problème (en particulier lorsqu'il s'agit d'intérêts de crédits hypothécaires qui sont politiquement sensibles et jouent un rôle significatif sur les plans conjoncturel et monétaire). Pareille surveillance des intérêts pourrait aussi entrer en conflit avec la politique de la Banque nationale visant la stabilité de la masse monétaire. Des interventions du Surveillant des prix pourraient sensiblement perturber l'approvisionnement du marché et, en particulier, conduire à une réduction du nombre des fournisseurs de crédits hypothécaires. Une surveillance des crédits ne serait pas nécessaire puisqu'une vive concurrence règne dans ce secteur. La globalisation des marchés financiers avivera probablement la concurrence dans le secteur financier inter-

national. Aucun des Etats-membres de la Communauté européenne n'a instauré une surveillance des intérêts car celle-ci irait à l'encontre de la libéralisation des marchés monétaires et des marchés des capitaux à l'échelle internationale. Pareille surveillance occasionnerait aussi de grandes difficultés au Surveillant des prix, tout particulièrement lorsqu'il aurait à fixer des critères appropriés et irréprochables quant au fond pour la constatation d'abus en matière de prix.

L'instauration d'un *droit de recommandation du Surveillant des prix dans le cadre d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral* a fait l'unanimité en sa faveur auprès des groupements de salariés, des organisations de consommateurs et des associations féminines; les cantons, dans leur grande majorité, lui ont aussi réservé un accueil favorable. La plupart des partis appelés à se prononcer, des entreprises économiques ainsi que des associations à buts déterminés ont également soutenu la proposition du Conseil fédéral.

Le droit de recommandation serait nécessaire puisque le Surveillant des prix et les autres autorités chargées d'une surveillance des prix ne poursuivraient pas les mêmes buts prioritaires. La solution actuelle manquerait de transparence. Ce serait donc aussi l'occasion de promouvoir une unité dans l'application et l'interprétation de notions essentielles. Le droit de recommandation servirait avant tout à améliorer la coordination entre les services fédéraux chargés d'une surveillance des prix. Enfin et surtout, il permettrait une harmonisation de la procédure de fixation des prix dans le cas de prix fixés ou approuvés par des autorités.

Ont par contre rejeté cette innovation les associations faïtières de l'économie, les organisations d'employeurs, les trois grands partis gouvernementaux, un certain nombre de cantons, d'entreprises et d'associations de branches économiques qui seraient touchés en premier par l'instauration d'un tel droit.

L'actuelle répartition des tâches entre la Surveillance des prix et d'autres autorités chargées d'une surveillance des prix serait judicieuse; les services chargés d'appliquer d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral posséderaient déjà les connaissances techniques nécessaires; les contrôles effectués jusqu'à présent auraient bien fonctionné. Un droit de recommandation du Surveillant des prix risquerait de créer des doubles emplois et d'alourdir le travail administratif. Il suffirait donc de dispenser une formation adéquate aux autres services de surveillance des prix pour que ceux-ci soient en mesure d'apprécier avec compétence des questions concernant la concurrence et la surveillance des prix.

Pour ce qui a trait aux tarifs des assurances, il serait superflu de proposer un droit de recommandation étant donné que les dispositions de la loi sur la surveillance des assurances dépasseraient le champ d'application de la LSPr. Quant aux tarifs de la navigation aérienne, notre pays risquerait, en cas d'instauration d'un droit de recommandation dans ce domaine, de ne plus pouvoir satisfaire aux obligations contractées entre Etats dans le cadre d'accords relatifs aux transports aériens.

Le droit de publication des recommandations a été accueilli favorablement par la quasi totalité des cantons et des partis; tous les groupements de salariés, toutes les organisations de consommateurs et toutes les associations féminines ainsi qu'un certain nombre d'entreprises et d'associations à buts déterminés l'ont approuvé.

Le droit de publication donnerait plus de poids aux recommandations du Surveillant des prix et renforcerait sa position. Il permettrait d'augmenter la transparence, en particulier pour les consommateurs. En fin de compte, il aurait aussi pour effet d'encourager la concurrence.

Un seul canton et un seul parti se sont prononcés contre le droit de publication; les associations faïtières de l'économie et les organisations d'employeurs ainsi qu'un petit nombre d'associations à buts déterminés l'ont également rejeté.

Le Surveillant des prix disposerait aujourd'hui déjà de possibilités d'information suffisantes. Le droit de publication ne rendrait pas la discussion plus objective; il tendrait au contraire à en accentuer le caractère émotionnel. Le Surveillant des prix pourrait l'utiliser abusivement comme moyen de pression et renoncer ainsi trop vite à chercher d'abord un règlement amiable.

324 Avis de la Commission des cartels

La Commission des cartels constate - le fait est d'importance à ses yeux - que la nouvelle version de l'article premier de la LSPr crée la conformité, quant au fond, entre les champs d'application à raison de la matière de la loi sur les cartels et de la loi concernant la surveillance des prix. Les deux dérogations verbales à la loi sur les cartels, soit «services» et «y compris les crédits», viseraient uniquement à rendre le texte plus clair; elles n'auraient donc un caractère ni restrictif ni complémentaire.

De l'avis de la commission, il pourrait, théoriquement, en résulter des chevauchements entre l'activité qu'exerce la Banque nationale suisse en matière de politique du crédit et celle du Surveillant des prix. Il s'avère cependant qu'en pratique, seule la Banque nationale serait en mesure d'agir sur le niveau de l'intérêt au stade de la formation tandis que le Surveillant des prix se verrait réservé l'examen de la marge de l'intérêt. La Commission des cartels considère qu'il est nécessaire de présenter dans sa globalité la relation entre la Banque nationale et le Surveillant des prix.

La Commission des cartels se félicite de ce que le Surveillant des prix disposerait d'un droit de publication autonome, seul moyen pour lui d'exercer pleinement l'action préventive faisant partie de ses attributions. La commission approuve également l'obligation faite aux autorités chargées d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral, de la consulter en cas d'examen de certaines questions de fond, et le fait que le Conseil fédéral soit habilité à édicter des dispositions d'exécution en la matière.

Il convient par principe d'approuver le droit de recommandation conféré au Surveillant des prix à l'égard d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral. Selon la commission, il convient de relever dans ce contexte le problème que posent des régimes de marché ou de prix de caractère étatique lorsque la condition requise, à savoir la présence de cartels ou d'organisations analogues, ne doit pas être interprétée au sens strict des articles 2 à 5 de la loi sur les cartels. Le droit de recommandation dont dispose la Commission des cartels dans ce secteur des régimes de marché ou de prix de caractère étatique, ne serait d'ailleurs pas lié à l'existence de cartels et d'organisations analogues. Dans son commentaire sur les articles 14 et 15 LSPr (pp. 866 et 883 s.), Leo Schürmann parviendrait aussi à la conclusion que les notions de

cartel devraient être définies ici dans un sens beaucoup plus large que celui contenu dans les articles 2 à 5 de la loi sur les cartels.

33 Eléments essentiels de la révision LSPr

Compte tenu des résultats de la procédure de consultation, nous proposons de réviser les dispositions suivantes de la loi concernant la surveillance des prix dans le sens indiqué ci-après:

- inclusion des crédits dans le champ d'application à raison de la matière, à l'exception des activités de crédit de la Banque nationale suisse (art. 1er LSPr);
- instauration d'un droit de recommandation du Surveillant des prix envers les autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral (art. 15, al. 2bis et 2ter, LSPr; art. 5, 4e al., LSPr et art. 26, 2e al., LSPr);
- instauration d'un droit de publication du Surveillant des prix pour ses recommandations (art. 4, 3e al., LSPr).

34 Remarques fondamentales sur le projet de révision

341 Instauration d'une politique de concurrence

A la différence de la surveillance des prix des années 1973 à 1978, qui était motivée par la politique conjoncturelle, l'actuelle loi concernant la surveillance des prix se fonde sur des considérations relevant de la politique de concurrence. La loi s'applique aux cartels et organisations analogues relevant du droit privé et du droit public, au sens de la loi sur les cartels (art. 2, 1er al., LSPr). Il n'y a pas abus de prix lorsque le niveau des prix est la conséquence d'une concurrence efficace (art. 12 LSPr). Les interventions du Surveillant des prix ne portent donc que sur des marchés où la concurrence ne peut pas, ou seulement d'une manière limitée, exercer une fonction régulatrice. Dès lors, une surveillance des prix motivée par des objectifs de politique de concurrence n'est pas en contradiction avec un système économique basé sur le principe de la concurrence. La révision proposée de la loi n'en sape pas les bases. Les dispositions cruciales du droit en vigueur - le champ d'application à raison des personnes selon l'article 2 LSPr et le principe de la politique de concurrence selon l'article 12 LSPr - ne sont d'aucune manière remises en question. Il s'agit au contraire

d'une révision ponctuelle qui reprend l'essentiel des demandes présentées par l'initiative et comble certaines lacunes de la loi.

342 Expériences recueillies dans l'application de la loi concernant la surveillance des prix

Les expériences recueillies ont confirmé que, sur certains marchés, les prix ne sont pas la conséquence d'une concurrence efficace. Dans le secteur privé, le manque de concurrence efficace est dû au premier chef à des accords cartellaires et à des organisations analogues au cartel. Mais les cas dans lesquels la concurrence et la libre formation des prix étaient exclues non pas en raison d'un accord de droit privé mais par

une prescription légale, ont également joué un rôle non négligeable. Il convient de signaler à ce propos les prix monopolistiques d'entreprises d'Etat ou d'économie mixte ou les fixations de prix intervenues dans le cadre de régimes de marché ou de prix de caractère étatique. Le Surveillant des prix a constaté des abus dans plusieurs cas et obtenu qu'il soit renoncé en tout ou partie à une augmentation de prix ou encore que l'augmentation soit différée. Tous ces résultats ont pu être atteints par des règlements amiables avec les entreprises concernées.

Le Surveillant des prix n'a encore jamais dû prendre une décision d'abaissement de prix. Cela est conforme aux intentions du législateur pour lequel il convient en effet de chercher d'abord à obtenir des règlements amiables et de ne prendre de décision qu'en dernier recours. Dans de nombreux cas, la tâche du Surveillant des prix consistait cependant aussi à expliquer aux consommateurs concernés qu'une augmentation de prix déterminée ne pouvait être considérée comme abusive. Il s'agissait également souvent de faire comprendre aux consommateurs concernés qu'il n'y avait pas formation des prix par un cartel ou une organisation analogue et qu'un abus était exclu compte tenu de l'existence d'une concurrence efficace.

La création d'une concurrence efficace est, à l'évidence, l'objectif premier de la politique de concurrence. Ceci est et reste la tâche de la Commission des cartels. Le Surveillant des prix intervient principalement dans les cas où l'on ne peut créer une concurrence efficace ou lorsqu'on n'en veut pas, en raison d'intérêts publics supérieurs par exemple. La loi sur les cartels et celle concernant la surveillance des prix sont complémentaires dans ce sens.

Nous attirons d'ailleurs aussi l'attention sur le fait que la loi concernant la surveillance des prix peut elle-même servir de stimulant à la concurrence. Nous connaissons dans la pratique des cas où des entreprises ont assoupli ou supprimé leurs accords cartellaires; en augmentant la concurrence, elles ont rendu superflue une intervention directe du Surveillant des prix; on sous-estime généralement l'importance de cet effet.

343 Inclusion des crédits dans le champ d'application à raison de la matière

Selon l'article 31septies cst., la surveillance des prix concerne les prix et les prix recommandés s'appliquant aux biens et aux *services*. En principe, la notion de «services» comprend aussi les crédits. L'actuelle loi concernant la surveillance des prix exclut cependant expressément les crédits du champ d'application à raison de la matière.

La révision proposée a pour objectif d'étendre dorénavant le champ d'application, à raison de la matière, de la loi concernant la surveillance des prix aux prix des crédits, donc aux intérêts des crédits. Les opérations de crédits sont avant tout l'affaire des banques. Us accords limitant la concurrence et se répercutant sur le marché intérieur en dehors du secteur des crédits - courtages et autres commissions, par exemple - sont déjà soumis aux dispositions de la loi concernant la surveillance des prix.

Le Surveillant des prix ne peut intervenir dans le secteur des crédits - pas plus d'ailleurs que dans tous les autres - que s'il existe un cartel ou une organisation analogue au cartel - un accord sur des taux de crédit uniformes, par exemple - et qu'il n'y a pas de concurrence efficace.

C'est l'existence d'une convention en matière d'intérêt qui devrait, dans l'état actuel de la concurrence, servir de critère au Surveillant des prix pour la surveillance des intérêts. Or, les conventions en vigueur ne fixent les taux d'intérêt des crédits qu'au niveau local ou régional.

Un manque de concurrence efficace dans le secteur bancaire peut être désavantageux, en particulier pour des entreprises de moyenne importance, relevant de l'industrie, de l'artisanat, du commerce ou du tourisme. En raison de leur enracinement dans une localité ou une région donnée et de leurs relations bancaires qui se situent au même échelon, il leur est impossible d'obtenir, pour la couverture de leurs besoins financiers, des offres comparables présentées par d'autres banques qui ne sont pas parties à la convention de la place.

Dans la détermination de l'abus en matière d'intérêt, sont en principe applicables les éléments d'appréciation généraux selon l'article 13 LSPr. Compte tenu des conditions particulières du marché, la Surveillance des prix dispose avant tout de la méthode des coûts et de celle du marché comparatif. Selon cette dernière, la Surveillance des prix cherche à trouver des marchés sur lesquels sont traitées des prestations identiques et qui présentent des structures identiques ou semblables, mais sur lesquels fonctionne normalement la concurrence. Entrent en ligne de compte à cet égard, notamment, les marchés de crédits d'autres régions ou examinés à certains intervalles. Le comportement de bailleurs de fonds non parties à une convention d'intérêt (outsiders) peut aussi être révélateur.

La deuxième méthode par ordre d'importance dont dispose le Surveillant des prix est celle des coûts. L'établissement et l'appréciation des structures des coûts et des bénéfices, et partant des marges d'intérêt, figurent au premier plan. En calculant les coûts de financement des crédits (coûts de refinancement), on retiendra avant tout les fonds provenant des dépôts d'épargne, des livrets et comptes de dépôts, des dépôts à terme, des obligations de caisse, des lettres de gage et des emprunts obligataires - compte tenu des taux d'intérêt actuels. Une adaptation différée des taux d'intérêts actifs et passifs ou une modification de la structure de refinancement peuvent conduire à des modifications de marges.

Il incombe au Surveillant des prix d'appliquer les critères d'appréciation pertinents dans le cas d'espèce. Il les choisit en fonction de la situation cartellaire rencontrée, des conditions particulières du marché et des données chiffrées disponibles. Il cherchera de toute façon à engager le dialogue avec les banques intéressées; il prendra en considération les données chiffrées disponibles ainsi que les conditions spéciales des branches concernées. A supposer, pour prendre un exemple, que les banques d'une place bancaire libre de tout cartel, obéissent au signal de la Banque nationale en abaissant sur le champ les taux d'intérêt des crédits tandis que les banques d'une place bancaire soumise à des conditions cartellaires ne réagissent pas ou qu'après des hésitations au changement de cap de la politique monétaire de la Banque

nationale, le Surveillant des prix serait amené à entreprendre des recherches. Pareille situation

l'inciterait à demander aux banques concernées pourquoi elles maintiennent leurs prix. Il y aurait lieu d'examiner, sur la base de la comparaison des marges et des coûts, des conditions particulières du marché et des explications fournies par les banques, si le maintien du niveau de l'intérêt est réellement fondé.

Une surveillance des intérêts des crédits, raisonnable du point de vue économique, ne peut se passer - l'exemple que nous venons de donner le montre clairement - ni d'un examen minutieux des conditions du marché et du cartel dans le cas d'espèce, ni d'une collaboration entre le Surveillant des prix et les milieux concernés. Est du nombre, notamment, la Banque nationale qui a pour tâche de veiller à assurer un niveau stable des prix, une évolution équilibrée des cours du change et un niveau adéquat des taux d'intérêt. Cette surveillance du taux de l'intérêt ne doit nullement remettre en question les mesures prises par la Banque nationale dans le domaine monétaire et dans celui de la politique conjoncturelle. Il importe donc qu'il y ait en temps utile un échange d'informations ainsi qu'une bonne collaboration entre la Banque nationale et le Surveillant des prix. La Banque nationale doit pouvoir indiquer à l'économie, à travers le taux de l'intérêt, ses intentions sur le plan de la politique monétaire. Les taux d'intérêt doivent donc être mobiles et réagir aux mesures de politique monétaire. Il incombe au Surveillant des prix d'intervenir là où cette réaction est retardée, limitée ou empêchée par des cartels ou des organisations analogues. Les considérations émises à ce propos dans le message à l'appui d'une loi concernant la surveillance des prix (FF 1984 II 807 s.) restent valables.

344 Droit de recommandation du Surveillant des prix dans le cadre d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral

Un certain nombre de lois fédérales, outre celle concernant la surveillance des prix, prévoient des compétences en matière de surveillance des prix. Ainsi, l'Office fédéral du contrôle des prix surveille les prix et les marges applicables à des produits agricoles déterminés, en vertu de la loi fédérale sur les marchandises à prix protégés. L'Office fédéral des assurances privées contrôle les tarifs de primes des sociétés d'assurances privées. L'Office fédéral de l'aviation civile exerce une fonction de surveillance pour ce qui est des tarifs aériens et des taxes perçues par les aéroports. Les tarifs des entreprises de transports publics sont surveillés par l'Office fédéral des transports. L'Office fédéral des assurances sociales est doté d'attributions de contrôle en ce qui concerne, entre autres, les médicaments et analyses à la charge des caisses-maladie. En vertu de la loi sur les blés, l'Administration fédérale des blés surveille les prix du pain et de la farine.

La relation de ces régimes spéciaux de surveillance des prix de droit fédéral avec la Surveillance des prix, selon la loi concernant la surveillance des prix, est réglée à l'article 15 LSPr. Celui-ci dispose, à son premier alinéa, que ces prix doivent être appréciés par l'autorité compétente en lieu et place du Surveillant des prix. Jusqu'à présent, ce dernier n'avait donc aucune possibilité d'exercer une influence sur ces secteurs. Toujours est-il que les autorités compétentes pour d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral doivent, dans le domaine des cartels et organisations analogues, agir selon la loi concernant la surveillance des prix, dans la

mesure où cela est compatible avec les objectifs visés par leur régime de surveillance particulier (art. 15, 2e al., LSPr). Une consultation des organes fédéraux concernés a cependant fait apparaître que cette disposition n'avait pour ainsi dire aucune importance dans la pratique. La raison en est que ces autorités se considèrent incapables d'apprécier s'il existe, dans leurs domaines respectifs, des cartels ou des organisations analogues, ou s'il y règne une concurrence efficace. Il arrive aussi qu'elles soient d'avis qu'il n'existe aucune formation cartellaire dans les secteurs dont elles ont la surveillance. Si l'on veut que le principe de la politique de concurrence s'impose - principe qui est à la base de la loi concernant la surveillance des prix - il paraît nécessaire de conférer au Surveillant des prix un droit de recommandation qui s'étende aux régimes de surveillance des prix confiés à d'autres organes fédéraux.

La réglementation actuelle manque de transparence. Ce sont souvent les contingences qui déterminent si le Surveillant des prix a quelque chose à dire sur un prix déterminé. Du point de vue de la politique de l'Etat, il semble étrange que le Conseil fédéral, organe exécutif suprême, ait à consulter le Surveillant des prix avant de prendre une décision formelle tandis que des unités administratives qui lui sont subordonnées n'aient pas à le faire. De ce point de vue également, l'octroi d'un droit de recommandation au Surveillant des prix se justifie. Le droit de recommandation facilite en outre la coordination des activités des autorités chargées de tâches de surveillance et permet une certaine unité dans l'interprétation de notions propres au droit régissant les cartels, la concurrence et la surveillance des prix. Dans cette optique, la solution proposée sert en fin de compte à apprécier les prix des cartels et des organisations analogues en respectant le principe de l'égalité devant la loi.

Selon l'article 15, alinéa 2 bis, LSPr, les autorités compétentes sont tenues d'informer le Surveillant des prix des appréciations de prix auxquelles elles doivent procéder, dans la mesure où ces appréciations concernent des cartels et des organisations analogues. Le Surveillant des prix peut proposer de renoncer en tout ou partie à l'augmentation de prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement. Selon l'article 15, alinéa 2 ter, LSPr, l'autorité compétente mentionne l'avis du Surveillant des prix dans sa décision. Si elle s'en écarte, elle doit s'en expliquer. La solution proposée est conforme à la réglementation de l'article 14 LSPr. Cette disposition a fait ses preuves à tous les échelons – Confédération, cantons et communes. L'article 15, 1er alinéa, LSPr demeure inchangé, ce qui ne modifie donc en rien la compétence de décider conférée aux autorités compétentes. Dans les secteurs non cartellisés, la compétence en matière de surveillance reste l'apanage des autorités chargées d'une surveillance des prix en vertu d'autres prescriptions de droit fédéral.

Toutefois, il convient de faire observer que la Commission des cartels et la Surveillance des prix n'ont cessé en pratique d'interpréter au sens large les notions de cartel et d'organisation analogue au cartel, qu'il s'agisse de marchés dont l'accès dépend de l'octroi de concessions ou de régimes de marché ou de prix de caractère étatique (cf. publications de la Commission suisse des cartels et du Surveillant des prix I a, 1989, p. 48 et I b, 1989, p. 34 ainsi que Schürmann, in: Schürmann/Schluep, Kartellgesetz und Preisüberwachungsgesetz, Zürich 1988, pp. 866 ss et 884 ss). Cette interprétation est conforme à la conception des auteurs de la première initiative sur la surveillance des

prix (FF 1981 III 334). Elle correspond aussi aux développements que nous avons présentés dans le message à l'appui d'une loi concernant la surveillance des prix (FF 1984 II 790 et 803 s.).

Cette pratique dépasse la teneur de la disposition sur le champ d'application de la LSPr. A notre avis, on peut certainement renoncer à adapter l'article 2 LSPr: cette pratique bien établie est conforme à l'esprit et au but de la LSPr de sorte que la teneur - selon la jurisprudence du Tribunal fédéral - ne représente pas un obstacle insurmontable pour l'interprétation (ATF 110 I b 8, 111 I b 8).

Les deux autorités en matière de concurrence partent de l'idée qu'une limitation de la concurrence, et par conséquent le risque d'un abus en matière de prix, ne sauraient découler uniquement d'un accord de droit privé ou d'une position dominante sur le marché. Pareille situation peut aussi exister lorsqu'une économie de concurrence n'est pas du tout souhaitée pour tenir compte d'intérêts supérieurs, comme c'est le cas pour les régimes de marché ou de prix de caractère étatique. Les articles 14 et 15 LSPr concernent donc aussi avant tout ce deuxième secteur. En cas d'absence d'un régime de concurrence consécutif à des prescriptions légales, les cartels ou organisations analogues se présentent rarement sous une forme optimale. Des cartels au sens d'un accord de droit privé sont en quelque sorte superflus parce que des règlements de caractère étatique portent déjà atteinte à une concurrence efficace ou l'excluent tout à fait. Le Surveillant des prix et la Commission des cartels parviennent à la même conclusion, à savoir que ces faits que la loi assimile aux cartels, sont inclus dans le champ d'application de la loi concernant la surveillance des prix. Pour le secteur de l'assurance responsabilité civile obligatoire des véhicules à moteur, par exemple, - secteur où la loi prescrit un tarif uniforme obligatoire - la formation des tarifs et la fixation des primes doivent, avant que l'Office fédéral des assurances privées se détermine à leur sujet, requérir l'avis non seulement de la Commission consultative fédérale mais aussi du Surveillant des prix.

Conformément au droit en vigueur, le Surveillant des prix doit consulter la Commission des cartels lorsqu'il s'agit d'apprécier des questions relatives au champ d'application à raison des personnes, ainsi qu'à la notion de concurrence efficace (art. 5, 4e al., LSPr). Il n'existe pas de disposition correspondante pour les autorités chargées d'une surveillance des prix en vertu d'autres prescriptions de droit fédéral et qui doivent également appliquer la loi concernant la surveillance des prix (art. 26 LSPr). Ainsi que les expériences recueillies l'ont démontré, les autorités compétentes (art. 15 LSPr) font état des difficultés rencontrées dans l'appréciation de ces questions relatives au droit de concurrence. Il semble donc indiqué que les autorités chargées d'une surveillance des prix en vertu d'autres prescriptions de droit fédéral soient aussi tenues de consulter la Commission des cartels. C'est pourquoi l'article 5, 4e alinéa, LSPr prévoit qu'outre le Surveillant des prix, les autorités compétentes au sens de l'article 15 LSPr doivent consulter la Commission des cartels sur des questions en relation avec le champ d'application à raison des personnes et avec la concurrence efficace. Il existe de ce fait une certaine garantie d'unité dans l'interprétation de ces notions de politique de concurrence que sont le cartel, l'organisation analogue et la concurrence efficace.

Il y aura lieu de tenir compte, dans l'application du droit de recommandation, des particularités de procédure en matière de surveillance des prix des offices concernés.

Il convient en particulier de prendre en considération le fait que les tarifs de vol soumis à la surveillance de l'Office fédéral de l'aviation civile reposent souvent sur des conventions internationales. L'article 26 LSPr confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions d'exécution sur la coordination des activités du Surveillant des prix et des autorités compétentes (art. 15 LSPr).

345 Droit de publication du Surveillant des prix pour ses recommandations

Conformément au droit en vigueur - et contrairement à la pratique suivie pour ses décisions et règlements amiables - le Surveillant des prix ne peut publier de sa propre initiative les recommandations qu'il adresse à l'autorité politique, au sens de l'article 14 LSPr. Le projet de LSPr du Conseil fédéral prévoyait encore expressément un tel droit de publication. Les conseils législatifs ont cependant biffé cette prescription. En lieu et place, ils ont inséré dans la loi une disposition qui prévoit l'obligation pour l'autorité politique de mentionner l'avis du Surveillant des prix et, si elle s'en écarte, de s'en expliquer (art. 14, 2^e al., LSPr). La situation juridique actuelle n'est pas satisfaisante dans la mesure où le Surveillant des prix ne peut en principe expliquer publiquement ses recommandations et reste tributaire pour cela de l'information donnée par l'autorité exécutive ou législative compétente. Il serait dès lors souhaitable, dans l'intérêt d'une plus grande transparence, que le Surveillant des prix soit habilité à publier lui-même ses prises de position. Le droit de publier des recommandations concerne l'article 14 LSPr et l'article 15, alinéa 2bis, LSPr. Une insertion dans l'article 4 LSPr (tâches du Surveillant des prix) paraît appropriée. C'est pourquoi l'article 4, 3^e alinéa, LSPr contient une précision et un complément, selon lesquels le Surveillant des prix peut aussi publier ses décisions et recommandations.

35 Partie spéciale: Commentaire des différents articles

351 Champ d'application à raison de la matière (art. 1^{er} LSPr)

Selon le droit en vigueur, les crédits sont expressément exceptés du champ d'application à raison de la matière de la loi (art. 1^{er} LSPr). Biffer cette exception reviendrait à soumettre les crédits à la surveillance des prix. La question de savoir si la notion de «services», contenue dans l'article 31^{septies} cst., s'étend aussi aux crédits, ayant été contestée lors des débats au Parlement sur le droit en vigueur, il semble indiqué de ne pas biffer purement et simplement l'exception mais d'apporter une précision correspondante à l'article premier LSPr. L'inclusion des crédits dans le champ d'application à raison de la matière remplit donc les conditions requises pour une surveillance des intérêts conforme à la politique de concurrence. La conformité avec le champ d'application à raison de la matière de la loi sur les cartels est ainsi créée. Pour les raisons citées précédemment, la surveillance des crédits ne doit par contre pas s'étendre à l'octroi de crédits par la Banque nationale. Conformément à l'article premier LSPr, la liste des exceptions sera complétée par la notion d'«activité de crédit de la

Banque nationale». Il n'est pas nécessaire de prévoir des dispositions spéciales concernant une collaboration entre le Surveillant des prix et la Banque nationale, le premier étant de toute façon tenu, en vertu de l'article 5, 1er alinéa, LSPr, de collaborer avec «les milieux intéressés».

352 Tâches du Surveillant des prix (art. 4 LSPr)

Les tâches du Surveillant des prix sont décrites à l'article 4 LSPr. Elles consistent notamment à observer l'évolution des prix (art. 4, 1er al., LSPr), à empêcher les augmentations de prix abusives et le maintien de prix abusifs (art. 4, 2e al., LSPr) et à renseigner le public sur son activité (art. 4, 3^e al., LSPr). Dans notre esprit, le droit du Surveillant des prix de publier ses recommandations et décisions fait partie de sa tâche d'information que prévoit l'article 4, 3e alinéa, LSPr. L'intérêt public ne porte pas seulement sur la question de savoir si une augmentation de prix déterminée fait l'objet d'une enquête mais précisément aussi sur le résultat de cette enquête. Selon le droit en vigueur, le Surveillant des prix peut bien publier ses décisions mais non ses recommandations. Cette lacune doit être comblée. Le droit de publier des recommandations concerne aussi bien l'article 14 LSPr que l'article 15 LSPr. Il est bien précisé à l'article 4, 3e alinéa, LSPr que l'attribution consistant à renseigner le public inclut le droit de publier des recommandations et des décisions. C'est à dessein qu'il n'est pas précisé comment et à quels intervalles le public doit être informé. Le Surveillant des prix doit pouvoir faire preuve de souplesse dans son activité d'information et observer un comportement adapté aux circonstances.

Il convient cependant de renoncer à une publication dans les cas où les recommandations s'adressent à des autorités compétentes au sens de l'article 15 LSPr, dans la mesure où celles-ci font connaître ces recommandations dans leurs décisions et les suivent.

353 Recommandations du Surveillant des prix dans le cadre d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral (art. 15, al. 2bis et al. 2ter, LSPr)

Sous le titre «Mesures dans le cadre d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral», la loi concernant la surveillance des prix règle, à son article 15, la relation de la surveillance des prix selon la loi avec les prix de cartels et d'organisations analogues, soumis à une surveillance en vertu d'autres prescriptions de droit fédéral.

Le 1er alinéa de la disposition précitée contient le principe selon lequel les prix de cartels et d'organisations analogues, qui sont déjà soumis à une surveillance en vertu d'autres prescriptions de droit fédéral, doivent être appréciés par l'autorité compétente en lieu et place du Surveillant des prix. La révision proposée de la loi ne touche pas à ce principe. La compétence en matière de décision doit rester l'apanage des autorités compétentes et non celle du Surveillant des prix.

Le 2e alinéa prévoit que l'autorité compétente agit selon la loi concernant la surveillance des prix dans la mesure où cela est compatible avec les objectifs visés par son régime de surveillance particulier. Cette disposition, elle non plus, n'est pas touchée par la révision de la loi. Pour ce qui a trait aux cartels et organisations analogues, l'autorité compétente devra donc continuer à appliquer la loi concernant la surveillance des prix.

La nouvelle insertion du droit de recommandation du Surveillant des prix est contenue dans l'article 15, alinéa 2bis, LSPr. La nouvelle réglementation correspond pour l'essentiel à la disposition de l'article 14, 1er alinéa, LSPr. Elle contient l'obligation d'informer le Surveillant des prix d'appréciations de prix imminentes, ainsi que le droit de celui-ci de proposer de renoncer en tout ou partie à l'augmentation de prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement. Par analogie avec l'article 14, 2e alinéa, LSPr, l'autorité compétente, au sens de l'article 15 LSPr, 2e alinéa, mentionne l'avis du Surveillant des prix dans sa décision. Si elle s'en écarte, elle s'en explique (art. 15, al. 2ter, LSPr).

La disposition de l'article 15, 3e alinéa, LSPr demeure inchangée. Aux termes de celle-ci, la procédure, la protection juridique et la poursuite pénale sont régies par les textes légaux correspondants du droit fédéral. Les particularités des tâches de surveillance incombant à certains offices peuvent faire l'objet de dispositions spéciales à prévoir dans une ordonnance relative à la loi concernant la surveillance des prix. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'édicter des dispositions d'exécution qui portent sur la coordination des activités du Surveillant des prix et de l'autorité compétente (art. 15 LSPr). L'article 26 LSPr contient le complément s'y rapportant.

354 Consultation de la Commission des cartels (art. 5, 4e al., LSPr)

L'article 5, 4e alinéa, LSPr contient une nouveauté, à savoir que l'autorité compétente (art. 15) doit consulter la Commission des cartels avant de prendre une décision sur des questions relatives au champ d'application à raison des personnes et à la concurrence efficace. Ceci permet de créer dans une certaine mesure l'unité nécessaire sur le plan de l'interprétation de notions relevant du droit de la concurrence.

De surcroît, cela permet de préciser par rapport au texte en vigueur, qu'il n'y a obligation de consulter la Commission des cartels que si le Surveillant des prix et les autorités compétentes au sens de l'article 15 LSPr, ont à prendre une décision. Cela n'exclut cependant pas la possibilité pour le Surveillant des prix de consulter aussi la Commission des cartels, conformément à la pratique suivie jusqu'à présent, lorsqu'il peut trouver une solution à l'amiable.

En ce qui concerne la publication d'avis de la Commission des cartels par rapport à des autorités au sens de l'article 15 LSPr, les développements présentés sous chiffre 352 sont applicables par analogie.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'exécution des nouvelles tâches représente une charge supplémentaire pour le Bureau de la surveillance des prix et le secrétariat de la Commission des cartels. Il est dès lors indispensable d'augmenter leurs effectifs. Dans son message à l'appui d'une loi concernant la surveillance des prix du 30 mai 1984 (FF 1984 II 781 ss), le Conseil fédéral partait de l'idée que la Surveillance des prix devait compter une quinzaine de personnes. La surveillance des crédits et le droit de recommandation à l'égard d'autorités chargées d'une surveillance des prix en vertu d'autres dispositions de droit fédéral n'ayant pas été instaurés, il n'a donc pas été nécessaire jusqu'à présent d'utiliser entièrement ce contingent. L'état du personnel du Bureau de la surveillance des prix compte actuellement 10,6 postes de travail. Nous partons de l'idée qu'il sera nécessaire de l'augmenter de quatre à cinq postes pour pouvoir mener à chef les tâches supplémentaires. Les dépenses supplémentaires pour le personnel peuvent être estimées à 400 000 francs. Nous inscrirons au budget, le moment venu, les besoins supplémentaires de personnel et de ressources financières qui ne peuvent être couverts par des transferts de postes à l'intérieur de l'administration.

Il ne résultera, pour les cantons et les communes, aucun surcroît de dépenses.

5 Programme de la législature

Le projet n'a pas été annoncé dans le Programme de la législature 1987-1991 puisqu'il s'agit, dans le cas de la révision de la loi concernant la surveillance des prix, d'un contre-projet indirect à une initiative populaire.

6 Relation avec le droit européen

La loi concernant la surveillance des prix du 20 décembre 1985 est motivée par des considérations relevant de la politique de la concurrence. La surveillance est dirigée contre les prix abusifs de cartels et d'organisations analogues, tels qu'ils sont définis dans la loi sur les cartels. Les modifications de la loi concernant la surveillance des prix, proposées par le Conseil fédéral dans son contre-projet indirect, visent par l'inclusion des crédits dans la loi à élargir le champ d'application à raison de la matière. Au sein de la Communauté européenne, le droit de concurrence du Traité de Rome (art. 85 ss) s'étend aux limitations de prix par des entreprises privées. Le droit communautaire prime les règlements nationaux. Orientée comme elle l'est vers la politique de concurrence, la Surveillance suisse des prix n'est pas en contradiction, même sous une forme élargie, avec les règles juridiques internationales ou régionales en vigueur en Europe.

7 Constitutionnalité

La constitutionnalité du projet a été examinée de manière approfondie sous chiffre 23.

**Arrête fédéral
concernant l'initiative populaire
«sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits»**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits»¹; vu le message du Conseil fédéral du 27 novembre 1989², *arrête.*,

Article premier

1 L'initiative populaire «sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits» est déclarée valable et est soumise au vote du peuple et des cantons.

2 L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 31septies, 2e à 4e al. (nouveaux)

2 La surveillance des prix s'étend aux prix des biens, des services et des crédits, à l'exclusion des salaires et autres rémunérations du travail.

3 Lorsque des prix sont fixés, approuvés ou surveillés en vertu d'autres dispositions de droit fédéral, cantonal ou communal, la surveillance des prix peut être limitée à des recommandations.

4 L'autorité de surveillance des prix décide de la publication de ses décisions et recommandations.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

33309

¹ 1) FF 1988 I 90

² 2) FF 1990 I ...

**Loi fédérale
concernant la surveillance des prix
(LSPr)**

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 27 novembre 1989¹,

arrête:

La loi du 20 décembre 1985² concernant la surveillance des prix est modifiée comme il suit:

Article premier Champ d'application à raison de la matière

La présente loi s'applique aux prix des marchandises et des services, y compris ceux des crédits. Sont exceptées la rémunération du travail (salaires et autres prestations) et les activités de crédit de la Banque nationale suisse.

Art. 4, 3e al.

3 Il renseigne le public sur son activité. Il peut, notamment, publier ses recommandations et décisions.

Art. 5, 4e al.

4 Lorsqu'il s'agit d'apprécier des questions relatives au champ d'application à raison des personnes (art. 2), ainsi qu'à la notion de concurrence efficace (art. 12), le Surveillant des prix ou l'autorité compétente doivent consulter la Commission des cartels avant de prendre leurs décisions. La Commission des cartels peut publier les prises de position.

Art. 15, al. 2bis et 2ter (nouveaux)

2bis L'autorité compétente informe le Surveillant des prix des appréciations en matière de prix auxquelles elle doit procéder. Le Surveillant des prix peut proposer de renoncer en tout ou partie à une augmentation de prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement.

2ter L'autorité compétente mentionne l'avis du Surveillant des prix dans sa décision. Si elle s'en écarte, elle s'en applique.

¹ FF 1990 I...

² RS 942.20

Surveillance des prix. LF

Art. 26, 2e al.

2 Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Il peut, notamment, édicter des dispositions concernant la coordination des activités du Surveillant des prix et des autorités compétentes (art. 15).

II

1 La présente loi est sujette au référendum facultatif.

2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.