

FEUILLE FÉDÉRALE

104^e année

Berne, le 7 août 1952

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an;
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

6284

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet d'arrêté fédéral concernant la société coopérative suisse des céréales et matières fourragères

(Du 5 août 1952)

Monsieur le Président et Messieurs,

La loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture (FF 1951 III, 141) contient un article 122 qui abroge l'arrêté fédéral urgent du 13 avril 1933 prolongeant l'aide aux producteurs de lait et les mesures prises pour atténuer la crise agricole (RO 49, 243). L'article 4 dudit arrêté charge le Conseil fédéral d'instituer un office central formé par les importateurs de denrées fourragères et de lui confier l'importation de ces produits. L'arrêté fédéral précité, avec nos arrêtés d'exécution des 26 novembre et 23 décembre 1948 et du 30 novembre 1951, concernant la société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (RO 1948, 1127 et 1252; 1951, 1151), constituaient jusqu'ici la base légale de la société coopérative. L'abrogation de l'arrêté fédéral prive de base juridique la société coopérative en tant qu'office central des importateurs de denrées fourragères. Certes, la loi sur l'agriculture prévoit bien à l'article 120, 1^{er} alinéa, que la Confédération et les cantons peuvent, pour l'exécution de la loi, faire appel à la coopération d'entreprises et de groupements professionnels ou créer des organismes appropriés. Le rapporteur de langue allemande du Conseil national déclara cependant, au sujet de la création de nouvelles organisations, que cette disposition n'avait qu'un caractère « déclaratoire ». Il releva qu'il ne s'agissait pas d'un article attributif de compétence. Une organisation comme la société coopérative des céréales et matières fourragères, dit-il, ne peut être créée que par un arrêté fédéral spécial ou une loi fédérale (*Bulletin sténographique* du Conseil national, 1951, p. 155). Le représentant du Conseil fédéral s'était aussi exprimé dans ce sens à la séance du 17 mars 1951 de la commission du Conseil national. Avant de commenter le projet

d'arrêté, il nous paraît toutefois indiqué de faire l'historique de la société coopérative.

I

L'arrêté fédéral du 23 décembre 1931 relatif à la limitation des importations (RO 47, 799) donna au Conseil fédéral l'instrument qui lui permettait d'édicter des mesures pour combattre le chômage et pour protéger la production nationale, en tant que son existence était menacée. Certes, le contingentement des importations assura au marché intérieur une protection contre l'invasion de marchandises étrangères bon marché; mais cette limitation des entrées ne pouvait ranimer l'exportation suisse que lorsque, dans nos négociations commerciales, nous consentions à accorder, pour des produits déterminés, des contingents d'importation supérieurs à ceux qu'eût exigés la protection de notre marché national, afin d'obtenir des pays cocontractants des facilités pour notre commerce d'exportation (II^e rapport du 27 mai 1932 sur les mesures prises en application de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1931 relatif à la limitation des importations; FF 1932, I, 934, spécialement 945 s.). En outre, dans le domaine du trafic dit de « compensation », l'importation des céréales et des denrées fourragères fut centralisée et la contre-valeur de ces produits mise au service de notre exportation. A cet effet, l'arrêté n° 4 du Conseil fédéral du 6 mai 1932 relatif à la limitation des importations (RO 48, 222) prévoyait à l'article 3 que, postérieurement au 30 juin 1932, des organismes centraux créés par les importateurs auraient à réglementer l'importation de marchandises déterminées, conformément aux prescriptions des autorités. L'un de ces instruments du trafic dit de « compensation » était l'office central des céréales et farines fourragères, fondé le 3 août 1932 sous forme d'une association (FF 1933, I, 926).

Les expériences faites avec le système appliqué par l'office central des céréales et farines fourragères n'ayant pas donné satisfaction, cette association fut liquidée le 31 mars 1933 et le droit 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; voir l'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 en même temps des mesures spéciales en sa faveur, notamment pour enrayer la surproduction du lait (FF 1933, I, 384 s.). Les milieux intéressés accordaient beaucoup d'importance à la question du renchérissement des fourrages importés à bas prix; mais les droits d'entrée, dont les taux sont en partie consolidés dans certains traités de commerce, se révélèrent un instrument peu maniable. L'Assemblée fédérale choisit donc une autre procédure. 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) dispose :

« Le Conseil fédéral confie l'importation des denrées fourragères à un office central formé par les importateurs et soumis au contrôle du Conseil fédéral. Les bénéfices de cet office seront versés à la caisse fédérale. »

En outre, l'article 6 porte en particulier :

« ... II (le Conseil fédéral) peut notamment, pour l'importation des denrées fourragères, donner à l'office central compétent des instructions sur les achats et les ventes ... ».

Au vu de ce mandat, la société coopérative des céréales et matières fourragères fut constituée sous la forme d'une coopérative de droit privé. Elle exécute la tâche qui lui est confiée de la manière suivante : en qualité d'office central ayant l'exclusivité des importations, elle achète les marchandises de l'importateur à la frontière, les importe et les revend au même importateur, grevées d'un supplément, dénommé supplément de prix, dont le montant est fixé à titre général par le Conseil fédéral conformément à l'article 6 (système de l'achat et de la vente ; V^e rapport du 22 mars 1933 sur les mesures prises en application de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1931 relatif à la limitation des importations, FF 1933, I, 449 s., spécialement 462 ; VI^e rapport du 2 juin 1933, FF 1933, I, 923 s., spécialement 926, en outre message du 6 mars 1933 sur les mesures à prendre pour prolonger l'aide en faveur des producteurs de lait, FF 1933, I, 370 s., spécialement 387 ; *Bulletin sténographique* du Conseil des Etats 1933, p. 44 à 49, et *Bulletin sténographique* du Conseil national 1933, 187 et 188). Comme alors le produit des suppléments de prix est utilisé au bénéfice de l'agriculture (voir l'arrêté fédéral instituant des mesures en faveur de la culture des champs ; RO 1951, 121).

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 ou qu'elle est chargée d'importer ou de contrôler.

A la fin des hostilités et dès le début de l'économie de paix, le problème de la réorganisation de la société coopérative se posa ; le code des obligations avait été révisé en ce qui concerne les sociétés commerciales, avec effet au 1^{er} juillet 1937 ; par rapport au droit antérieur, la notion de la société coopérative avait subi une notable restriction, 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 société coopérative des céréales et matières fourragères en tant qu'organe d'importation travaillant dans l'intérêt de la politique commerciale et le mandat qu'elle a reçu de prélever des suppléments de prix ne peuvent être considérés comme des mesures communes d'entraide. Aussi les pouvoirs publics durent-ils trouver pour la société une nouvelle forme juridique. Etant donné l'arrêté fédéral du 13 avril

1933 prolongeant l'aide aux producteurs de lait et les mesures prises pour atténuer la crise agricole, il importait à cet effet que le droit de contrôle du Conseil fédéral sur la nouvelle corporation fût réservé.

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit de surveillance exercé jusqu'alors par la Confédération sur la société coopérative ne pouvait être sauvegardé que si l'office central des importateurs de denrées fourragères, corporation de droit privé, était transformé en une société coopérative de droit public (ATF 67, I, 262, spécialement 266). Par des arrêtés des 26 novembre et 23 décembre 1948 (RO 1948, 1127 et 1252), le Conseil fédéral créa en conséquence les conditions permettant aux intéressés d'adhérer à cette collectivité de droit public. Il se fonda à cet effet sur l'article 4 déjà mentionné de l'arrêté fédéral du 13 avril 1933 prolongeant l'aide aux producteurs de lait et les mesures prises pour atténuer la crise agricole. Les statuts actuellement en vigueur furent adoptés par l'assemblée générale de la société coopérative du 9 mars 1949, et le 31 du même mois les tâches, obligations et pouvoirs de la société de droit privé passèrent intégralement à la communauté de droit public du même nom (XXXVIII^e rapport concernant les mesures de défense économique envers l'étranger du 1^{er} mars 1949; FF 1949, I, 429, spécialement 430; *Bulletin sténographique* du Conseil des Etats 1949, 107 s. et 539; du Conseil national 1949, 645 s., 666 et 674). Les chambres limitèrent la durée de validité des deux arrêtés du Conseil fédéral à deux ans (*Bulletin sténographique* du Conseil national 647; du Conseil des Etats 1949, 539). Mais le Conseil fédéral se vit contraint par les circonstances d'en prolonger la validité d'abord jusqu'au 31 décembre 1951, puis jusqu'au 31 décembre 1954, par ses arrêtés du 15 décembre 1950 (RO 1950, 1477; FF 1951, I, 381), et du 30 novembre 1951 (RO 1951, 1151, FF 1952, I, 473), qui furent approuvés par les chambres.

Nous avons déjà relevé qu'en matière de politique commerciale, la société coopérative des céréales et matières fourragères joue un rôle important dans l'importation des produits dont elle a le contrôle, en ce sens qu'elle invite les importateurs à lui offrir à l'achat et à la vente des marchandises en provenance des pays présentant pour notre industrie d'exportation de l'intérêt dans le trafic dit de compensation.

Dans les années 1948 à 1951, il a été importé sous le régime du permis, valable pour les produits contrôlés par la société coopérative, au total 2 885 906 tonnes de marchandises, d'une valeur de 1 262 290 226 francs, parité frontière suisse, non dédouanées. Ces importations se répartissent ainsi qu'il suit entre les quatre années:

Années	Quantités en tonnes	Valeurs, parité frontière suisse, non dédouanées, en francs
1948	686 702	364 735 556
1949	641 648	267 641 483
1950	831 140	326 609 211
1951	726 416	303 303 976

La valeur moyenne de ces importations est de 315 600 000 francs par an, parité frontière suisse, non dédouanées. La plupart des marchandises contrôlées par la société coopérative peuvent de nouveau être achetées, comme avant la guerre, dans différents pays. Tant que leur importation est centralisée par la société coopérative, la contre-valeur des produits peut être mise au service de notre commerce d'exportation.

Or, ces importations de marchandises provenant de divers pays avec lesquels le service des paiements est réglementé revêtent également une grande importance du fait qu'elles contribuent à l'alimentation des comptes de clearing. Ainsi, durant l'exercice 1949 par exemple, 76 pour cent ou 490 170 tonnes de marchandises dont la société coopérative contrôle l'importation provenaient de pays avec lesquels le service des paiements est réglementé; elles représentaient une valeur de quelque 200 millions de francs, parité frontière suisse, non dédouanées. En 1950, les entrées dont il s'agit s'élevaient à 71 pour cent ou 596 300 tonnes, d'une valeur d'environ 220 millions de francs. Lorsque des considérations de politique commerciale l'exigent absolument, la société coopérative peut, pour l'importation des produits dont elle a le contrôle, intervenir elle-même comme acheteur afin de prévenir des conditions onéreuses d'achat qui, par suite d'offres limitées, se produiraient sur les marchés des pays en question si les importateurs suisses étaient tenus de procéder eux-mêmes aux achats. Les quantités de produits qu'achète la société sont ensuite, en vertu des dispositions en vigueur, réparties entre ses membres au prorata de leurs contingents individuels et doivent être prises en charge par eux au titre d'attributions obligatoires.

Si la centralisation des entrées de céréales panifiables entre les mains de l'administration fédérale des blés était abolie, il serait possible de charger la société coopérative de délivrer, comme avant la guerre et dans l'intérêt de notre politique commerciale, des licences pour l'importation de céréales panifiables aux moulins de commerce qui lui sont affiliés.

A part ces tâches ayant trait à la politique commerciale, la société coopérative perçoit, depuis sa fondation, les suppléments de prix fixés par le Conseil fédéral.

II

La législation fédérale a confié encore d'autres tâches à la société coopérative.

C'est ainsi que l'arrêté du Conseil fédéral du 12 juillet 1949 (RO 1949, 806), sous l'empire de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1945/29 septembre 1950 concernant le régime financier (RO 1950, 1507), confie à la société coopérative le soin de percevoir les suppléments de prix sur les graisses et huiles alimentaires ainsi que sur les matières premières et les produits semi-fabriqués destinés à leur fabrication. La société coopérative verse à la Confédération le produit de ces suppléments de prix.

En outre, l'exclusivité d'importation de la société coopérative a été mise pour divers produits au service de la constitution de stocks en vertu de l'article 3, 1^{er} alinéa, lettre *b*, de la loi du 1^{er} avril 1938/29 septembre 1949 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables (RO 54, 309 et 1949, 1911). La société ne peut conclure des contrats de vente qu'avec les maisons qui assument les obligations inhérentes à la constitution de réserves. Nous nous référons à nos arrêtés sur la constitution de réserves de denrées fourragères (RO 1949, 415; 1950, 931), d'avoine, d'orge et de maïs pour la mouture (RO 1949, 413), de riz comestibles (RO 1950, 1282), d'huiles et de graisses comestibles ainsi que des matières premières destinées à leur fabrication (RO 1950, 1278), de maïs de semence et vesces de semence (RO 1951, 922). Enfin, conformément à l'article 17 de la loi du 1^{er} avril 1938/29 septembre 1949, l'arrêté du Conseil fédéral du 9 octobre 1951 sur la constitution de réserves de semences (RO 1951, 924) a appelé la société coopérative à collaborer à titre d'office de surveillance pour les stocks obligatoires de ces produits.

Selon l'article 24^{ter}, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932/25 octobre 1949 (RO 48, 437, et 1950, 72), le Conseil fédéral peut, si l'utilisation sans distillation l'exige, subordonner l'entrée de fourrages à l'obligation d'acquérir des pommes de terre, des dérivés ou résidus de pommes de terre ou de fruits indigènes pour l'affouragement. En vertu de cette disposition et afin d'assurer l'utilisation sans distillation de la récolte de pommes de terre de l'année 1950, la société coopérative fut contrainte de subordonner les autorisations de dédouanement pour 146 586 tonnes de fourrages à la condition que les importateurs prissent à leur charge 73 293 tonnes de pommes de terre indigènes pour l'affouragement. La même mesure fut prise en faveur de l'utilisation de la récolte de 1951: la société fut obligée de subordonner les autorisations de dédouanement pour 110 030 tonnes d'articles fourragers à la condition que les importateurs prissent à leur charge 22 006 tonnes de pommes de terre indigènes. Ces pommes de terre devaient être reprises sous forme de pommes de terre fraîches ou de produits de pommes de terre. Selon notre arrêté du 16 juin 1952 sur l'utilisation de la récolte de pommes de terre de 1952 (RO 1952, 533), les importateurs de fourrages affiliés à la société coopérative seront appelés également à participer à l'utilisation de la récolte de pommes de terre de 1952.

III

¶ Sous l'empire de la réglementation actuelle, l'arrêté fédéral du 13 avril 1933 prolongeant l'aide aux producteurs de lait et les mesures prises pour atténuer la crise agricole constitue la base juridique, d'une part, pour le prélèvement des suppléments de prix sur les denrées fourragères et sur les produits dont la transformation est propre à fournir des matières fourragères (art. 6) et, d'autre part, pour la création d'un office central des importateurs de fourrages chargé du prélèvement de ces taxes (art. 4, 1^{er} al.). La loi sur

l'agriculture du 3 octobre 1951 prévoit à son article 19, 1^{er} alinéa, le maintien de la perception des suppléments de prix sur ces produits de même que sur la paille et les litières ; mais, nous l'avons dit au début de ce message, ne contient aucune disposition qui permettrait de fonder ou de maintenir une corporation de droit public chargée du prélèvement de ces suppléments de prix. L'arrêté fédéral du 14 octobre 1933/22 juin 1939 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger ne fournit à cet effet aucune possibilité non plus, ainsi qu'un député le fit remarquer au Conseil des Etats lors de l'examen du XLII^e rapport sur les mesures de défense économique (*Bulletin sténographique* du Conseil des Etats 1951, 82). C'est pourquoi il faut créer une nouvelle base légale sous la forme d'un arrêté fédéral de portée générale.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il n'est pas possible d'envisager la création d'une corporation de droit privé si la Confédération entend se réserver l'approbation des statuts (ATF 67 I, 262, spécialement 266). L'article 926 du code des obligations donne aux corporations de droit public, telles que la Confédération, lorsqu'elles ont un intérêt public dans une société coopérative de droit privé, la possibilité d'y déléguer des représentants dans les organes de l'administration et du contrôle. Cette disposition est toutefois insuffisante pour la société coopérative des céréales et matières fourragères, parce qu'il faut accorder un droit de surveillance au Conseil fédéral. Seule une communauté de droit public peut donc entrer en ligne de compte ; les suppléments de prix doivent en effet être perçus par un organisme constitué en dehors des cadres de l'administration fédérale, afin que puisse être établie devant l'étranger la différence entre suppléments de prix et droits de douane. Au surplus, il apparaît indiqué de ne pas charger un service public de centraliser les importations de denrées fourragères dans l'intérêt du trafic dit de compensation, mais de confier cette tâche à un organisme central formé par les importateurs de matières fourragères.

L'organisme assumerait les tâches énumérées ci-dessus. Il ne serait qu'un organisme d'exécution habilité pour délivrer les autorisations prévues dans l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933/22 juin 1939 relatif aux mesures de défense économique envers l'étranger et dans la loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951. Etant donné que la constitution de réserves destinées à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables est intimement liée au régime des produits contrôlés par la société coopérative, nous l'avons incluse dans le cercle des attributions de cette dernière. D'autres tâches, par exemple la perception de suppléments de prix sur les huiles et graisses alimentaires, pourront lui être confiées par la législation fédérale.

L'existence de la société coopérative n'est en contradiction avec aucune disposition de l'Organisation européenne de coopération économique. Les importations qui sont effectuées selon le régime du permis tel qu'il est applicable pour les marchandises contrôlées par la société sont compatibles

avec les dispositions de ladite organisation; elles n'entrent même pas en considération pour le calcul des taux de libération.

Conformément à l'article 32 de la constitution, le département fédéral de l'économie publique a soumis le projet d'arrêté fédéral du 5 juin 1952 à l'appréciation des cantons et des principales organisations économiques. L'arrêté confiant de nouvelles tâches au Tribunal fédéral, nous avons également prié ce dernier de nous faire connaître sa manière de voir. Les gouvernements des cantons de Zurich, de Berne, d'Unterwald (le Haut et le Bas), de Soleure, de Bâle-Ville, de Schaffhouse, d'Appenzell (les deux Rhodes), des Grisons, de Thurgovie, du Tessin, du Valais et de Neuchâtel se sont déclarés entièrement d'accord sur le projet. Le gouvernement de Bâle-Campagne a proposé à l'article 3, 5^e alinéa, une modification de forme, qui a été prise en considération. Le Conseil d'Etat du canton de Vaud se déclare également d'accord en principe sur le projet d'arrêté. Le gouvernement du canton de Saint-Gall estime, comme le fait une organisation économique dont les suggestions retiennent plus loin notre attention, qu'il serait souhaitable d'insérer dans l'arrêté une disposition selon laquelle les contingents d'importation devraient être adaptés périodiquement aux circonstances. Le Conseil d'Etat du canton de Genève propose, à l'instar de deux organisations économiques, que les fonctions des importateurs soient mieux définies et exprime l'avis que le produit des suppléments de prix payés par l'agriculture devrait lui revenir comme le prévoit la loi sur l'agriculture. Les autres gouvernements cantonaux n'ont pas donné de réponse. Trois des organisations économiques consultées ont fait savoir au département fédéral de l'économie publique qu'elles approuvent l'avant-projet. Une autre organisation propose, à l'article 1^{er}, 2^e alinéa, d'autoriser le Conseil fédéral et non la division du commerce à donner des instructions sur l'achat et la vente des produits contrôlés par la société coopérative. Elle suggère en outre de compléter l'article 1^{er} par une disposition selon laquelle les contingents d'importation seraient adaptés périodiquement aux nouvelles circonstances. Enfin, elle demande si le fait que la société coopérative a pour tâche de prélever des suppléments de prix sur les huiles et graisses comestibles ne devrait pas être mentionné dans l'arrêté fédéral.

Ces suggestions appellent les remarques suivantes:

Comme les conditions du marché sont soumises à des changements incessants, les instructions à la société coopérative doivent être données rapidement. Son action en matière de politique commerciale serait paralysée si ces instructions devaient être proposées au département fédéral de l'économie publique, puis au Conseil fédéral. Les importations contrôlées par la société coopérative devant être mises au service de notre politique commerciale, il n'est donc pas possible de retenir cette suggestion. Les raisons pour lesquelles on ne peut insérer dans l'arrêté fédéral une prescription selon laquelle les contingents individuels doivent être adaptés pério-

diquement aux circonstances sont indiquées dans les remarques ad article 3 ci-après. Nous tenons à rappeler que la perception de suppléments de prix sur les huiles et les graisses comestibles est prévue par l'arrêté fédéral concernant le régime financier de 1951 à 1954. Elle doit faire l'objet de décisions spéciales prises par les administrations compétentes (actuellement le Conseil fédéral) en vertu de la législation fédérale. Deux autres associations ont demandé que la coopération des importateurs prévue à l'article 1^{er}, 2^e alinéa, soit précisée. Il a été tenu compte de ce désir.

Dans son préavis, le Tribunal fédéral constate que la répartition des attributions entre le Conseil fédéral, d'une part, et le Tribunal fédéral, d'autre part, correspond au partage de la compétence entre les autorités administratives et les autorités judiciaires tel qu'il est fixé dans la loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943 (RO 60, 269). Le Tribunal fédéral approuve en conséquence le projet d'arrêté. Il fait remarquer simplement que l'article 4 du projet du 5 juin 1952 revêt une importance subsidiaire par rapport à l'article 5 et propose dès lors l'intervention de ces deux articles. Selon l'avis du Tribunal fédéral, cette intervention assignera à la procédure de droit administratif le rôle subsidiaire qu'elle remplit d'une façon générale dans la structure de la loi d'organisation judiciaire. Le Tribunal fédéral a enfin proposé des modifications rédactionnelles aux articles 3, 4 et 5 découlant en partie de l'intervention précitée. Il en a été tenu compte dans le projet ci-joint.

Le projet d'arrêté fédéral appelle les remarques suivantes:

Titre et préambule

En raison des tâches de politique commerciale à remplir par la société coopérative, l'arrêté fédéral se fonde sur les articles 28 et 29 de la constitution, qui ont trait aux péages. 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 douanières, voir les explications détaillées contenues dans notre message du 9 février 1951 concernant la prorogation de l'arrêté fédéral sur les mesures de défense économique envers l'étranger (FF 1951, I, 381, spécialement 414 s.), elle doit pouvoir aussi, en vertu de ces dispositions, créer les organismes nécessaires à l'exécution des mesures.

Les mêmes considérations s'appliquent aux mesures qui, en vertu de l'article 31 *bis*, 3^e alinéa, lettre *b*, de la constitution, sont prévues dans la loi sur l'agriculture, pour conserver une forte population paysanne et assurer la productivité de l'agriculture, tel est le cas en particulier des suppléments de prix mentionnés à l'article 19, 1^{er} alinéa, de cette loi.

L'article 31 *bis*, 4^e alinéa, de la constitution prescrit que les branches économiques et les professions ne seront protégées par des dispositions fondées sur le 3^e alinéa, lettre *b*, que si elles ont pris les mesures d'entraide

qu'on peut équitablement exiger d'elles. Le groupement des importateurs de denrées fourragères dans la société coopérative n'a pas pour but de protéger les intérêts économiques de ces derniers. Mais ces importateurs sont appelés à coopérer aux mesures que prévoit la loi en faveur de l'agriculture menacée dans son existence. Des limitations de la liberté du commerce et de l'industrie répondant à l'intérêt général du pays peuvent d'autant plus être imposées aux importateurs de denrées fourragères (Marti, *Handels- und Gewerbefreiheit nach den neuen Wirtschaftsartikeln*, page 177) que ces mesures sont prises également en faveur de notre industrie d'exportation, dont les intérêts sont affectés par les restrictions d'importation et de paiement de l'étranger. Les importateurs de denrées fourragères faisant ainsi figure d'auxiliaires et non de protégés, l'article 31 bis, 4^e alinéa, de la constitution n'entre pas en considération pour l'élaboration de l'arrêté fédéral qui nous occupe. Ce rôle d'auxiliaires attribué aux importateurs de denrées fourragères exige toutefois que la structure de cette profession soit respectée le plus possible par les restrictions d'importation édictées par les pouvoirs publics.

Si le préambule mentionne l'article 31 bis, alinéa 3 c, lettre e, de la constitution relatif aux mesures de précaution pour le temps de guerre, c'est eu égard à la corrélation qui, nous l'avons montré au début de ce chapitre, peut exister entre la constitution de réserves pour la défense économique du pays et l'importation des marchandises contrôlées par la société coopérative.

Article premier

Cet article crée la possibilité de laisser subsister sur une autre base légale une corporation déjà instituée par le Conseil fédéral, afin qu'elle puisse exécuter les tâches de politique commerciale et agricole définies dans le projet d'arrêté (2^e alinéa), telles que nous les avons décrites dans les I^{er} et III^e chapitres. A ces attributions s'ajoute la coopération à la constitution et au maintien de réserves dans l'intérêt de la défense économique du pays (3^e alinéa).

La société coopérative de droit public fondée il y a quelques années devant subsister et continuer de remplir ses fonctions de droit public qui lui ont été confiées primitivement (collaboration pour l'exécution de lois et arrêtés fédéraux), nous avons maintenu la dénomination actuelle « Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères » (1^{er} alinéa). Cela permet de conserver sans changement tous les arrêtés du Conseil fédéral concernant la constitution de réserves (voir chap. II ci-dessus), qui désignent nommément la société coopérative. La même remarque vaut pour notre arrêté du 12 juillet 1949 qui lui délègue la perception des suppléments de prix sur les huiles et graisses alimentaires.

La société coopérative est soumise au contrôle du Conseil fédéral; elle est en effet tenue envers l'Etat, en vertu de dispositions de droit public, de

remplir les tâches qui lui sont confiées. Un droit de surveillance est accordé au Conseil fédéral pour le contrôle de la gestion de la société (4^e alinéa).

L'article 1^{er}, 4^e alinéa, porte enfin que la société coopérative versera ses bénéfices à la caisse fédérale. Cette prescription s'applique non seulement au versement des suppléments de prix perçus en vertu de la législation fédérale, mais aussi à l'actif net qui pourrait exister en cas de dissolution, après remboursement du capital social et exécution des obligations de la société.

Art. 2

Bien que la société coopérative exerce des fonctions de la puissance publique, elle constitue une corporation autonome de droit public, distincte de l'appareil administratif de l'Etat. Elle groupe les intéressés pour l'accomplissement de tâches publiques déterminées, l'obligation d'accomplir ces tâches implique un droit de contrôle et de surveillance à exercer par le Conseil fédéral. Une telle organisation est, selon le professeur Fleiner, le meilleur moyen de décentraliser l'administration publique (Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, 8^e édition, p. 102).

Du fait de cette autonomie, des divergences de vues pourraient s'élever au sujet de l'assujettissement à l'impôt et des exonérations fiscales de la société coopérative. L'arrêté fédéral détermine donc dans quelle mesure la société est assujettie à l'impôt et quelle est l'étendue des exonérations (1^{er} et 2^e alinéas).

Le 3^e alinéa règle le droit de la société coopérative de prélever, pour l'exécution des tâches qui lui sont confiées, des taxes conformes aux taux perçus jusqu'ici (voir notre arrêté du 26 novembre 1948, art. 2, 3^e al.).

Art. 3

L'arrêté fédéral crée la base sur laquelle et le cadre dans lequel la corporation de droit public poursuivra les buts définis à l'article premier. En exécution des pouvoirs qui lui sont conférés dans le projet d'arrêté (art. 7), le Conseil fédéral édictera un arrêté portant que l'actuelle société coopérative subsistera sur la nouvelle base juridique; pour créer un tel organisme ou pour maintenir un organisme déjà existant, il faut en effet une prescription de droit public qui assure elle-même la fondation ou le maintien de cet organisme ou qui charge une autorité de ce soin (Rosin, *Das Recht der öffentlichen Genossenschaft*, page 18; O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3^e édition, t. II, page 344; v. Salis, *Droit fédéral suisse*, 2^e édition, n^o 1380; ATF 5, considérant 4, page 133).

La création d'une corporation de droit public par un acte de la puissance publique a pour corollaire le droit du Conseil fédéral de prononcer la dissolution de la société coopérative et de prendre les mesures nécessaires à sa liquidation (5^e alinéa). Il peut même ordonner au besoin la liquidation

par voie de faillite conformément à l'article 191 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. La société coopérative ne peut toutefois être poursuivie par ses créanciers qu'en vue de saisie ou de réalisation de gage (2^e alinéa). Cela répond aussi au but pour lequel elle a été créée. Il appartient au Conseil fédéral et non à des créanciers de déterminer le moment de la liquidation. La société coopérative est certes inscrite au registre du commerce, mais c'est simplement pour faire connaître aux intéressés son but et son organisation. Elle n'y est inscrite en aucune des qualités indiquées limitativement à l'article 39, alinéa 1^{er}, de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (Blumenstein, *Handbuch des schweiz. Schuldbetreibungsrechtes*, p. 158; Jaeger, *Schuldbetreibung und Konkursrecht*, 3^e édition, t. II, art. 39, n^o 5, p. 69). A l'inverse des corporations de droit privé, elle n'exerce pas d'activité commerciale. C'est pourquoi elle ne peut faire l'objet d'une poursuite par voie de faillite ni d'une poursuite pour effets de change.

Les prescriptions fédérales laissent aux statuts le soin de déterminer l'organisation de la société coopérative de droit public et la sphère de son activité dans les limites qu'elles ont établies (1^{er} alinéa). Rappelons ici que le droit d'importer les produits contrôlés par la société coopérative avait été confié déjà dans les années « trente » à ladite société, qui était encore, à cette époque, une institution de droit privé. Il lui appartient donc de fixer les contingents individuels conformément à ses statuts. Des prescriptions ne peuvent ainsi figurer ni dans l'arrêté fédéral, ni dans l'arrêté par lequel nous le mettrons à exécution. La réglementation des questions touchant les contingents individuels est réservée aux statuts, qui, de même que leurs modifications, doivent être approuvés par le département fédéral de l'économie publique. Malgré l'autonomie relative dont dispose la société coopérative, cette sanction du département ainsi que les possibilités de recours au Conseil fédéral (art. 4 du projet d'arrêté) sauvegarde le droit de contrôle de l'Etat (Rosin, *op. cit.*, p. 19 et 20).

Sauf dispositions contraires de l'arrêté fédéral, des prescriptions d'exécution du Conseil fédéral et des statuts, sont applicables les dispositions du code des obligations sur les sociétés coopératives (2^e alinéa). Ces dispositions acquièrent ainsi le caractère de droit public. Dans les cas où elles prévoient le recours au juge, l'arrêté fédéral doit donc instituer le recours à la juridiction administrative. Il y a lieu de considérer, dans cet ordre d'idées, que la Confédération doit atteindre un but déterminé par l'entremise de la société coopérative. Sa responsabilité a pour corollaire un droit de surveillance sur la société. Les différends dérivant de l'activité de cette dernière doivent dès lors être portés devant le Conseil fédéral, tel sera le cas par exemple, lorsque le nombre des associés tombe au-dessous de sept et que la société ne possède pas les organes nécessaires à son fonctionnement (art. 831 CO), que naissent des conflits au sujet des renseignements à fournir par la société, réserve faite de l'intérêt public (art. 857 CO combiné avec l'art. 3, 2^e al.), que des associés demandent la convocation de l'assem-

blée générale (art. 881 CO) ou exigent la révocation des membres du comité ou des organes de contrôle (art. 890 CO), que des associés ou le comité attaquent des décisions de l'assemblée générale pour violation de la loi ou des statuts (art. 891 CO) ou qu'un associé demande la révocation des liquidateurs (art. 913 combiné avec art. 741 CO).

Dans le cas où le Conseil fédéral ordonnerait la liquidation de la société par voie de faillite, les prétentions des créanciers visant la restitution des sommes perçues par les membres du comité au cours des trois dernières années (art. 904 CO) seraient, en revanche, portées devant le Tribunal fédéral par voie d'action de droit administratif.

Le membre exclu par l'assemblée générale ou le département fédéral de l'économie publique peut aussi recourir au Tribunal fédéral (art. 846 CO). Le pouvoir de surveillance de la Confédération sur la société coopérative de droit public s'étend également à la question de l'exclusion d'un membre. Cela ressort d'ailleurs du droit du département fédéral de l'économie publique de prendre une telle décision. L'intervention du Tribunal fédéral ne restreint toutefois pas le pouvoir de surveillance et la liberté d'action du Conseil fédéral à l'égard de la société coopérative pour ce qui concerne la poursuite du but visé dans l'arrêté fédéral. Mais il en va autrement lorsqu'il s'agit de décider si tel ou tel est qualifié pour exercer une activité dans la société. Seule peut ici statuer en dernière instance l'autorité qui a la responsabilité du fonctionnement de la corporation de droit public.

Art. 4

Le premier alinéa prévoit que les décisions prises par la société coopérative dans l'exercice des fonctions qui lui ont été déléguées par la puissance publique peuvent être déférées au département fédéral de l'économie publique.

En ce qui concerne la procédure de recours, les décisions du département fédéral de l'économie publique sont réparties en deux catégories (2^e alinéa). Lorsqu'un examen judiciaire de la décision attaquée peut avoir lieu sans nuire à la liberté d'action du Conseil fédéral envers la société coopérative, la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouverte. Il en sera ainsi par exemple dans le cas du retrait d'un contingent, du refus de l'autorisation d'utiliser un contingent ou du retrait d'une autorisation et de contestation sur les suppléments de prix, taxes, autres redevances et cautionnements. Les autres décisions peuvent être déférées au Conseil fédéral.

Art. 5

Les conflits de nature pécuniaire dérivant du droit public entre la société coopérative et les membres ou des tiers peuvent être déférés au Tribunal fédéral (en tant que juridiction administrative); ils peuvent toutefois être réglés par voie d'arbitrage.

Art. 6

En vertu de l'article 1^{er}, 2^e alinéa, de l'arrêté, la société coopérative doit prélever les suppléments de prix prescrits par le Conseil fédéral. Elle peut percevoir des taxes pour l'exécution des tâches qui lui sont confiées par l'Etat (art. 2). Les associés astreints à de telles redevances ayant des possibilités de recours étendues (voir remarque ad article 4), il est expédient que les décisions ayant trait aux paiements en espèces ou aux cautionnements soient assimilées aux jugements exécutoires visés par l'article 80 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite.

Art. 7

L'arrêté fédéral doit assurer l'exécution de mesures prévues dans la loi sur l'agriculture. C'est pourquoi il doit entrer en vigueur en même temps que cette loi.

Comme les mesures de politique commerciale et agricole que doit exécuter la société coopérative ont un caractère provisoire, la durée de validité de l'arrêté est limitée à cinq ans, afin que les chambres, avant l'expiration de ce laps de temps, puissent réexaminer la situation économique et prendre les mesures appropriées aux circonstances. Cette disposition ne limite en aucune façon le droit du Conseil fédéral (art. 3, 5^e al.) de prononcer avant ce terme la dissolution de la société coopérative et de prendre les mesures nécessaires à sa liquidation, si les circonstances le permettent.

Le 2^e alinéa charge le Conseil fédéral d'édicter les prescriptions d'exécution nécessaires, par quoi il faut entendre en particulier l'arrêté concernant le maintien de la société coopérative (voir commentaire ad article 3).

Art. 8

Cette disposition contient la clause référendaire habituelle.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-joint.

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

Berne, le 5 août 1952.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Pour le président de la Confédération, W. WEBER

Le chancelier de la Confédération, Ch. OSER

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

**la société coopérative suisse des céréales
et matières fourragères***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 28, 29 et 31 bis, 3^e alinéa, lettres b et e, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 5 août 1952,

arrête :

Article premier

¹ Sous la raison sociale:

Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel
(G. G. F.),

Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (C. C. F.),
Società cooperativa svizzera dei cereali e dei foraggi (C. C. F.)

il existe une société coopérative de droit public au sens de l'article 829 du code des obligations, fondée par le Conseil fédéral et formée par les importateurs des produits mentionnés au 2^e alinéa. Elle a son siège à Berne et est inscrite au registre du commerce.

² Dans la mesure où le Conseil fédéral y est autorisé par la législation fédérale, il fait appel à la coopération de la société coopérative pour l'importation des matières fourragères, de la paille et des litières. Sous cette même réserve, il peut aussi lui confier l'importation de produits dont la transformation est propre à fournir des matières fourragères ou subordonner l'importation de ces produits à l'existence d'un permis délivré par elle. La société coopérative achète, en règle générale, ces produits aux importateurs conformément aux instructions de la division du commerce du département fédéral de l'économie publique et les leur revend dans le pays. Exceptionnellement, elle peut acheter ces produits elle-même à l'étranger et les répartir entre ses membres, lorsque des circonstances particulières le justifient. La société coopérative perçoit les suppléments de prix prescrits par le Conseil fédéral sur ces marchandises dans les limites de la législation.

Forme et objet
de la société

³ La société coopérative participe à la constitution de réserves ordonnée par le Conseil fédéral dans l'intérêt de la défense économique du pays.

⁴ Elle est soumise à la surveillance du Conseil fédéral et doit verser ses bénéfices à la caisse fédérale.

Art. 2

Assujettissement
à l'impôt,
exemption
de droits, taxes

¹ La société coopérative est assujettie à l'impôt sur le capital social, ainsi que sur l'intérêt servi pour ce capital.

² Les permis, autorisations de dédouanement, etc., établis par la société coopérative dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que les contrats conclus par elle, sont exempts de droits de timbre.

³ La société coopérative a le droit de prélever, pour l'exécution des tâches qui lui sont confiées, des taxes qui doivent être approuvées par le département de l'économie publique.

Art. 3

Organisation
et activité

¹ L'organisation et l'activité de la société coopérative sont régies par les statuts. Ceux-ci, ainsi que leurs modifications, doivent être approuvés par le département de l'économie publique.

² Sauf dispositions contraires du présent arrêté, des prescriptions d'exécution du Conseil fédéral et des statuts, la société coopérative est régie par les prescriptions du code des obligations sur les sociétés coopératives. En tant que corporation de droit public, elle ne peut être poursuivie qu'en vue de saisie et de réalisation de gage. Le droit d'exiger des renseignements n'existe que dans la mesure compatible avec les intérêts publics.

³ Le recours au juge, prévu par les articles 831, 857, 881, 890, 891 et 913 du code des obligations, combinés avec l'article 741 dudit code, est remplacé par le recours au Conseil fédéral (art. 133 de la loi d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943). Dans tous les autres cas (art. 846 et 904 CO), le Tribunal fédéral est compétent (art. 110 et suivants de la loi d'organisation judiciaire).

⁴ L'exclusion de membres est prononcée par l'assemblée générale ou le département de l'économie publique. Le membre exclu peut, dans le délai de trois mois, recourir au Tribunal fédéral.

⁵ Le Conseil fédéral prononce la dissolution de la société coopérative et prend les mesures nécessaires à sa liquidation.

Art. 4

Recours
et recours de droit
administratif

¹ Celui dont les intérêts sont atteints par une décision de la société coopérative peut la déférer dans les trente jours au département de l'économie publique. La procédure est réglée par l'ar-

ticle 23bis de la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale, dans la teneur de l'article 166 de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943.

² Conformément aux articles 97 et suivants de la loi d'organisation judiciaire, l'intéressé peut recourir au Tribunal fédéral contre les décisions du département de l'économie publique relatives au retrait d'un contingent ouvert par la société coopérative, au refus d'une autorisation d'utiliser un contingent ou au retrait d'une autorisation, ainsi qu'aux suppléments de prix, taxes, autres redevances et cautionnements. Les autres décisions peuvent être déférées au Conseil fédéral conformément aux articles 124 et suivants de la loi précitée.

Art. 5

¹ Conformément à l'article 110 et suivants de la loi d'organisation judiciaire, le Tribunal fédéral connaît en instance unique des différends de nature pécuniaire dérivant du droit public entre la société coopérative et les associés ou des tiers.

Différends
de nature
pécuniaire
dérivant du droit
public

² Ces différends peuvent être réglés par voie d'arbitrage.

Art. 6

Passées en force, les décisions prises par la société coopérative, 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 sur la poursuite pour dettes et la faillite.

Exécution
de paiements
en espèces et
cautionnements

Art. 7

¹ Le présent arrêté entrera en vigueur à la date que fixera le Conseil fédéral pour la mise en application de la loi du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne. Il est valable pour une durée de cinq ans.

Entrée
en vigueur

² Le Conseil fédéral est chargé d'édicter les prescriptions assurant l'exécution du présent arrêté.

³ Dès l'entrée en vigueur du présent arrêté, sont abrogés les arrêtés du Conseil fédéral des 26 novembre et 23 décembre 1948 et du 30 novembre 1951, concernant la société coopérative suisse des céréales et matières fourragères.

Art. 8

Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément à l'article 89, 2^e alinéa, de la constitution et à l'article 3 de la loi du 17 juin 1874, concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

Clause
référendaire

9873

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet d'arrêté fédéral
concernant la société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (Du 5 août
1952)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1952
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6284
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.08.1952
Date	
Data	
Seite	629-645
Page	
Pagina	
Ref. No	10 092 836

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.