

FEUILLE FÉDÉRALE89^e année

Berne, le 10 novembre 1937

Volume III

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 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 K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

3647**Message**

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures à prendre pour assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables.

(Du 9 novembre 1937.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de loi concernant les mesures à prendre pour assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables.

I. NÉCESSITÉ D'ASSURER LA PRÉPARATION ÉCONOMIQUE DU PAYS A LA GUERRE

La capacité de résistance d'un peuple ne se fonde pas seulement sur son armée; elle s'appuie tout autant sur ses ressources économiques. C'est là une constatation que la guerre mondiale a permis de faire pour la première fois à chacun et que les conflits armés qui ont éclaté depuis lors ont confirmée. Aussi la préparation de la défense nationale ne saurait-elle plus aujourd'hui se confiner au domaine militaire. Des mesures d'ordre économique sont devenues indispensables pour se prémunir contre les conséquences de la guerre; elles forment une partie essentielle de la défense nationale. La politique économique qui se pratique hors de nos frontières révèle clairement l'effort conscient qui se déploie en vue de la préparation économique à la guerre.

En Suisse également, on en est arrivé à reconnaître la nécessité de telles mesures. Ce fut notamment le cas de la commission d'experts pour une nouvelle législation économique, qui, dans son rapport du 4 juin 1937 au département fédéral de l'économie publique, écrivait ce qui suit: « La commission est unanime à penser qu'il est nécessaire d'encourager immédiatement et très énergiquement les mesures préparatoires qui doivent assurer les ressources économiques et financières de la Suisse en cas de guerre.

Elle approuve toutes les mesures d'organisation envisagées à cet effet par le département fédéral de l'économie publique et exprime le désir que la politique économique tienne à l'avenir suffisamment compte des exigences de l'économie de guerre ».

La nécessité d'assurer la préparation économique du pays à la guerre a aussi été évoquée maintes fois au parlement fédéral. A propos du renforcement de la défense nationale, M. Walter (Zurich) a déposé, le 9 juin 1936, au Conseil national un postulat sur « le moyen d'assurer l'alimentation du peuple en temps de guerre ». Ce postulat a été toutefois rejeté. Le même jour, M. Zimmermann (Zurich) a déposé au Conseil national une motion concernant « les mesures nécessaires pour assurer l'approvisionnement du pays en matières premières de provenance étrangère et en denrées alimentaires ». M. Zimmermann ayant résigné dans la suite son mandat de conseiller national, la susdite motion fut classée. Enfin, par une motion déposée au Conseil national le 8 décembre 1936, M. Gafner a invité le Conseil fédéral « à déposer un rapport et des propositions sur les préparatifs à faire, pour le cas de guerre, par la Confédération, les cantons et les particuliers non seulement dans l'ordre militaire, mais aussi dans l'ordre économique ».

Au printemps de 1936, nous avons invité nos divers départements à nous faire connaître la part qu'ils pourraient prendre à la grande tâche qui s'impose pour renforcer la défense nationale sur le terrain économique. Or il est apparu que tous nos départements sont en mesure de coopérer de quelque manière à l'accomplissement de cette tâche et qu'il en est de même des chemins de fer fédéraux et de l'école polytechnique fédérale avec ses instituts de recherches. Sur le vu des rapports de nos départements, nous avons établi des règles directrices pour la préparation et l'organisation de l'économie de guerre et avons chargé le chef du département de l'économie publique de présider, sous sa responsabilité, aux mesures à prendre en ce domaine.

Au début de l'année 1937, le département militaire a créé au service de l'état-major général une huitième section, la section de l'économie de guerre, qui a pour tâche non seulement de préparer les dispenses à accorder pour avoir à disposition la main-d'œuvre indispensable, mais encore d'étudier les besoins économiques de l'armée. En même temps, cette section sert d'organe de liaison entre le service de l'état-major général et le département de l'économie publique.

Les services du département de l'économie publique étant hors d'état de cumuler avec leurs attributions actuelles les multiples tâches nouvelles qu'impose la préparation économique à la guerre, le chef de ce département a désigné en avril 1937 un « commissaire pour l'économie de guerre ». Ce commissaire doit stimuler et coordonner les efforts visant à renforcer notre défense nationale sur le terrain économique, préparer l'organisation et les bases juridiques tendant à assurer le fonctionnement de l'économie

en cas de guerre, ainsi que les mesures propres à pourvoir le pays, autant qu'il se pourra, même dans des circonstances extraordinaires, des marchandises indispensables.

Les mesures propres à assurer les approvisionnements du pays rentrent, aux termes de l'article 2 de la constitution fédérale, dans les tâches assignées à la Confédération. Et l'on peut admettre que l'article 102, chiffre 9, de la constitution confère d'ores et déjà au Conseil fédéral la compétence de prendre les mesures d'ordre économique qui sont nécessaires à la défense du pays. En englobant dans la défense nationale des mesures d'ordre économique, on donne à ce mot de défense un sens plus étendu que celui qu'il avait jusqu'à présent. C'est pourquoi nous tenons pour justifié de nous faire expressément autoriser par l'Assemblée fédérale à accomplir les tâches nouvelles dont il s'agit. L'article 85, chiffre 6, de la constitution en donne la compétence aux deux conseils. En prenant une décision dans le sens du projet de loi ci-annexé, vous nous fournirez une base juridique sûre pour prendre en temps de paix les mesures d'ordre économique qui s'imposent pour le cas de guerre.

II. REMARQUES RELATIVES AUX DIFFÉRENTS ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article premier.

Par cette disposition, le Conseil fédéral est autorisé, d'une manière générale, à prendre les mesures propres à pourvoir le peuple et l'armée des marchandises qui sont indispensables à leur approvisionnement en cas de guerre.

Ces mesures dépendront en particulier de la conservation, de l'extension et de l'utilisation des forces productives nationales en vue de la préparation économique à la guerre. Toutefois, étant données les conditions particulières à la Suisse, ce serait une erreur de vouloir suivre, même en matière d'économie de guerre, l'exemple de certains pays qui se sont orientés vers une large indépendance économique. Comme d'autres pays, tels l'Angleterre et la Suède, dont l'activité est orientée vers les marchés extérieurs, la Suisse devra, pour assurer ses approvisionnements, placer au premier plan la constitution de stocks en marchandises indispensables qu'elle n'est pas en situation de produire ou qu'elle ne peut produire en quantité suffisante. En même temps qu'on agira en ce sens, il faudra organiser l'économie publique de façon à pouvoir en augmenter la capacité de résistance en cas de guerre. C'est dire que tout un travail préparatoire d'état-major devra s'accomplir, si l'on veut s'assurer que les forces économiques du pays pourront être mobilisées et intégrées à la défense nationale sans retard et sans frottement.

Nous veillerons à ce que ces mesures ne pèsent pas sur l'économie publique et n'en entravent pas l'évolution normale en temps de paix.

Ce sera l'affaire de l'Assemblée fédérale de nous ouvrir au fur et à mesure des besoins les crédits que nécessitera l'exécution desdites mesures.

Pour ce qui est de la couverture des dépenses courantes qu'entraîneront les conférences, expertises, voyages, etc. en rapport avec les travaux préparatoires d'organisation, l'Assemblée fédérale devrait mettre chaque année une certaine somme à la disposition du Conseil fédéral.

Art. 2 à 4.

La préparation économique à la guerre demande, comme condition primordiale, que soient connus et les stocks de marchandises et la capacité de rendement des entreprises et installations entrant en considération. Or nous ne disposons pas de la base légale qui permettrait aux autorités chargées d'assurer la préparation économique à la guerre de se procurer les informations nécessaires par des inventaires et des enquêtes périodiques. Si des inventaires ont pu être dressés ces derniers temps, on le doit uniquement au bon vouloir des personnes interrogées. Mais c'est un fait d'expérience qu'on n'obtient pas toujours les renseignements voulus en faisant appel à la bonne volonté. Une base solide doit donc nous être assurée pour dresser des inventaires et faire des enquêtes périodiques, en tant qu'il le faudra. Nous ferons en sorte que les mêmes inventaires ne puissent être faits de différents côtés.

Art. 5 et 6.

En relevant les marchandises indispensables dont dispose le pays, on constatera probablement souvent que notre approvisionnement ne serait pas suffisamment assuré au cas où les importations seraient subitement arrêtées. Ce défaut pourra provenir soit de l'insuffisance des stocks soit des lieux d'emmagasinage. Renforcer ces parties faibles de notre défense sera une des tâches principales à accomplir en prévision du cas de guerre. Il suffira généralement, en pareille occurrence, de constituer des stocks minima pour les marchandises que nous devons nous procurer à l'étranger. Notre politique de préparation économique à la guerre doit dans une large mesure être une politique d'approvisionnement.

Les mesures de rationalisation et la crise économique ont réduit, ces dernières années, les stocks de bien des marchandises; c'est là un sujet de sérieuse préoccupation pour le cas où des difficultés d'approvisionnement viendraient à se produire subitement. Et les quantités disponibles diminueraient encore si les prix tendaient pendant longtemps à la baisse sur le marché mondial. Responsables de la préparation militaire et économique du pays à la guerre, nous considérons que notre devoir est de faire en sorte que les stocks de marchandises constitués par les collectivités publiques et les particuliers soient complétés. Pour sa part, la Confédération, surtout en prévision des besoins de l'armée, augmentera ses stocks de denrées

alimentaires, d'objets d'équipement, de matières servant à la production de force motrice et de matériel de guerre de toute nature. Quant aux marchandises nécessaires au peuple, dont il importe tant de pouvoir satisfaire les besoins pour assurer la force de résistance du pays, nous demanderons aux cantons, aux communes, ainsi qu'aux entreprises publiques et privées — et leur prescrirons même, s'il le faut — d'en tenir en stock dans l'intérêt commun. S'il devait en résulter un surcroît de frais considérable, la Confédération en assumerait la charge en principe. Pour ce qui est des marchandises qui ne sont pas en rapport étroit avec les besoins de l'armée, les stocks seront constitués par des particuliers plutôt que par des services publics. A ce propos, il faudra distinguer entre un stock à tenir en réserve pour les besoins de l'économie publique et des réserves de guerre proprement dites; celles-ci pourront bien se renouveler selon la nature des marchandises emmagasinées, mais elles devront rester en quantités immuables. Il s'agira ici le plus souvent de stocks appartenant à la Confédération ou constitués avec son aide financière.

Art. 7.

L'inventaire des marchandises et leur mise en réserve forment une partie importante des mesures économiques prises en temps de paix pour le cas d'une guerre. Mais ces moyens ne suffisent plus lorsque le danger de guerre est immédiat. Par « autres mesures » au sens du projet de loi, nous entendons en premier lieu la saisie et l'expropriation dans l'intérêt de la défense nationale. Pour que nous puissions prendre toutes mesures utiles au cas où le danger de guerre serait immédiat, nous devons avoir dès à présent la compétence d'agir en conséquence; nous ne pourrions, en effet, agir souvent que tardivement si nous devions attendre que des pouvoirs extraordinaires nous aient été accordés.

Ainsi que le veut la conception de l'Etat régi par le droit, le projet de loi oblige la Confédération, même lorsqu'on se trouve dans des circonstances extraordinaires, à payer une indemnité équitable au propriétaire.

Art. 8 à 13.

Les inventaires de marchandises en stock et leur constante mise à jour sont un élément important de la préparation économique à la guerre. Les autorités responsables de cette préparation doivent donc avoir le droit de contrôler l'exactitude des renseignements et des communications qui leur parviennent. Mais les agents du contrôle doivent observer la discrétion la plus stricte sur leurs observations et constatations; ils n'ont le droit et l'obligation de fournir des renseignements qu'aux autorités compétentes.

Pour que les contrevenants puissent être poursuivis, pouvoir doit nous être donné d'édicter des dispositions pénales. Une grande latitude

doit nous être laissée en cette matière, étant donnés le caractère extraordinaire des circonstances qui seraient créées par un danger de guerre immédiat ou l'état de guerre, ainsi que la gravité que pourraient présenter les infractions commises, lesquelles seraient, selon les cas, constitutives du délit de trahison.

III. OBSERVATIONS FINALES

Que le parlement et le peuple veuillent bien, en adoptant le projet de loi ci-annexé, reconnaître les tâches nouvelles que la préparation économique à la guerre impose à la Confédération et nous fournir la base légale pour prendre les mesures d'une urgente nécessité que la situation pourrait demander. Si un danger de guerre venait à surgir, il ne devrait pas trouver l'économie suisse non préparée. Suivant avec attention les efforts qui sont faits à l'étranger pour renforcer la préparation économique à la guerre, nous avons la conviction que les mesures à prendre en vertu du projet de loi que nous vous soumettons ne sauraient être différées plus longtemps.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons d'adopter le projet de loi ci-annexé.

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

Berne, le 9 novembre 1937.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

MOTTA.

Le chancelier de la Confédération,

G. BOVET.

(Projet.)

Loi fédérale

tendant

à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises
indispensables.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu l'article 85, chiffre 6, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 9 novembre 1937,

arrête :

I. GÉNÉRALITÉS

Article premier.

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à prendre les mesures propres à pourvoir le peuple et l'armée des marchandises qui sont indispensables à leur approvisionnement en cas de guerre.

² Il demandera à l'Assemblée fédérale les crédits nécessaires à l'exécution de ces mesures.

II. INVENTAIRES

Art. 2.

A l'effet de constater la présence des marchandises indispensables à l'approvisionnement du peuple et de l'armée en cas de guerre, le Conseil fédéral est autorisé à ordonner des inventaires.

Art. 3.

¹ Si un inventaire est ordonné, chacun est tenu de renseigner les autorités qui en sont chargées sur les éléments économiques qui importent à l'approvisionnement du peuple et de l'armée, notamment sur les stocks, ainsi que sur la capacité de rendement des exploitations et des instruments d'exploitation.

² Quiconque est invité à fournir des renseignements doit, sur réquisition, soumettre tous documents utiles aux services compétents. Ordre peut être donné de tenir des livres de magasin, selon certaines normes, ainsi que des états de nature à renseigner sur la capacité de rendement des exploitations.

Art. 4.

Le Conseil fédéral est autorisé à ordonner, d'une manière générale ou pour des cas déterminés, la présentation de rapports sur les points traités à l'article 3.

III. OBLIGATION DE GARDER DES STOCKS

Art. 5.

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à prescrire aux cantons, aux communes et aux entreprises publiques ou privées de garder un certain stock de marchandises en tels lieux déterminés. Pour les produits de l'agriculture, il peut prescrire une extension des cultures au lieu d'une augmentation des stocks.

² Le Conseil fédéral peut ordonner l'établissement d'entrepôts fédéraux et favoriser l'établissement d'entrepôts par des tiers.

³ La Confédération contribuera, dans une proportion équitable, aux frais de constitution et de maintien des stocks.

Art. 6.

Le Conseil fédéral précise si ces stocks doivent être traités:

- a. Comme stocks renforcés dont le propriétaire peut constamment disposer, ou
- b. Comme réserves de guerre proprement dites auxquelles il n'est permis de toucher qu'en vertu d'une autorisation expresse.

IV. AUTRES MESURES

Art. 7.

¹ En cas de danger de guerre immédiat, le Conseil fédéral est autorisé à prendre encore d'autres mesures pour assurer l'approvisionnement du peuple et de l'armée.

² Il peut notamment ordonner des saisies et des expropriations. En cas d'expropriation, la Confédération paie une indemnité équitable au propriétaire.

V. CONTRÔLE ET SANCTIONS PÉNALES

Art. 8.

Les agents chargés de vérifier les inventaires et les stocks sont en droit de contrôler les renseignements et rapports demandés, notamment

- a. En se faisant montrer tous les documents relatifs aux inventaires et aux stocks,
- b. En visitant les magasins et les locaux de fabrication.

Art. 9.

¹ Les agents chargés du contrôle sont tenus, par leurs fonctions, de garder le secret sur toutes leurs constatations et observations.

² Ils n'ont le droit et l'obligation de fournir des renseignements qu'aux autorités compétentes.

Art. 10.

¹ Pour assurer l'observation de la présente loi, le Conseil fédéral est autorisé à édicter des dispositions pénales prévoyant une amende de cent à cinquante mille francs ou un emprisonnement pouvant aller jusqu'à une année. Les deux peines pourront être cumulées.

² Les infractions seront punies conformément aux dispositions générales du code pénal fédéral. La poursuite et le jugement incombent aux cantons, qui font application des règles de la procédure cantonale.

³ Les jugements de première et de dernière instance, de même que les ordonnances de non-lieu, seront communiqués sans retard, en expédition complète, au Conseil fédéral, par l'entremise du ministère public de la Confédération.

Art. 11.

Si l'infraction est commise dans la gestion d'une personne morale ou d'une société en nom collectif ou en commandite, les dispositions pénales sont applicables aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir pour elle, la personne morale ou la société répondant solidairement toutefois du paiement de l'amende et des frais.

VI. DISPOSITIONS FINALES

Art. 12.

¹ Le Conseil fédéral édictera les dispositions relatives à l'exécution de la présente loi.

² Il devra faire appel à la coopération des cantons.

³ Il demandera aussi l'aide des associations professionnelles et des groupements économiques analogues.

Art. 13.

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

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures à prendre pour assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables. (Du 9 novembre 1937.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1937
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3647
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.11.1937
Date	
Data	
Seite	293-301
Page	
Pagina	
Ref. No	10 088 361

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.