

L'Union syndicales et la législation sur les cartels

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **52 (1960)**

Heft 5

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385144>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'Union syndicale et la législation sur les cartels

Nous reproduisons ci-dessous le préavis de l'Union syndicale suisse sur le projet de loi fédérale sur les cartels et organismes analogues, que nous avons quelque peu accommodé pour faciliter la compréhension au lecteur.

Champ d'application

De manière générale, sont réputés accords à caractère de cartel les accords passés entre entreprises aux fins de limiter la concurrence. Cependant, au 2^e alinéa de l'article premier, le projet s'abstient de mentionner que ces accords sont passés par des entreprises. Le commentaire explique cette lacune par le fait que « les syndicats influencent souvent le marché des biens et des services et, de ce fait, jouent le rôle de cartels ». En conséquence, les conventions, statuts, règlements, décisions qui concernent *exclusivement* les rapports de travail ne seront pas assujettis à la loi.

Nous estimons que cette rédaction est inadéquate et qu'elle va beaucoup trop loin. Les statuts et les programmes de travail des syndicats contiennent de nombreuses dispositions qui, bien qu'elles ne concernent pas exclusivement les rapports de travail, n'ont cependant rien à voir avec les pratiques des cartels. Nous songeons en particulier à l'énoncé des objectifs politiques et économiques, aux statuts des caisses syndicales de secours, des fondations pour les vacances, aux dispositions relatives aux exclusions, etc. Certes, la Commission d'experts n'envisage pas d'assujettir ce secteur de l'activité syndicale à la loi sur les cartels; mais cette intention ne ressort pas assez nettement du texte du projet.

En conséquence, nous proposons de formuler comme suit le 2^e alinéa de l'article premier:

² Sont réputés cartels au sens de la loi, les conventions et accords non obligatoires passés entre des *entrepreneurs ou des associations d'entrepreneurs*, ainsi que les dispositions de statuts, règlements et décisions d'associations *d'entrepreneurs* qui visent, par une limitation collective de la concurrence à *dominer ou à influencer de manière déterminante* le marché de certains biens ou de certains services, notamment au moyen de prescriptions concernant la production, les débouchés ou l'acquisition de marchandises, la prestation de services, les prix et les conditions d'affaires.

Nous proposons l'adjonction d'un nouveau 3^e alinéa:

³ Si des associations de travailleurs participent à l'exécution d'accords à caractère de cartel, ces derniers tombent sous le coup de la loi.

De cette manière, on pourrait renoncer à mentionner les accords, statuts, règlements, décisions et mesures qui visent exclusivement les rapports de travail au 4^e alinéa, de la lettre *a*.

La disposition relative aux « cartels d'exportation » devrait être complétée. L'article 15 du Traité de Stockholm instituant l'Association européenne de libre-échange porte sur les pratiques qui limitent la concurrence. Il est possible qu'en liaison avec les progrès de l'intégration européenne d'autres traités internationaux comportant des clauses relatives à la concurrence soient conclus, de sorte que les accords à caractère de cartel dont les « effets se produisent exclusivement sur les marchés étrangers » peuvent revêtir une importance essentielle.

Pour le moment, le Traité de Stockholm n'a pas encore d'influence sur les dispositions de droit civil de la loi. Mais s'il est ratifié, il pourrait avoir des répercussions sur les dispositions de droit public. Nous proposons donc de formuler comme suit l'article premier, 4^e alinéa, lettre *b* :

b) aux accords, statuts, règlements, décisions et mesures dont les effets se produisent exclusivement sur les marchés d'Etats avec lesquels la Confédération n'a conclu aucun accord portant sur les conditions de concurrence.

Il conviendrait d'insérer, dans les dispositions de droit administratif, une clause autorisant le Conseil fédéral à prendre les mesures qui sont nécessaires pour donner suite aux recommandations faites en matière de concurrence par les organes internationaux (par exemple sur la base des articles 15 à 31 du traité de l'AELE, qui traitent entre autres des pratiques commerciales restrictives, du dumping et des politiques économiques et financières).

Entraves illicites à la concurrence

Dans ses publications antérieures, la Commission d'étude des prix a fait observer que l'activité des cartels doit être appréciée différemment selon l'état de la conjoncture, les buts visés et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. En conséquence, une législation visant à empêcher les abus doit être très souple. L'économie suisse étant prospère depuis longtemps et les milieux économiques ne paraissant pas redouter le retour de dépressions de l'ampleur de celles de l'entre-deux-guerres, la nécessité de conférer une certaine souplesse à la loi a passé un peu à l'arrière-plan ces derniers temps. En revanche, sous l'influence d'une conception statique du droit, l'accent a été mis sur la protection de l'individu et l'on a conféré une trop grande importance aux solutions de droit civil. La conception de la concurrence possible sur laquelle ont tablé la Commission d'étude des prix et la Commission d'experts traduit au premier chef une conception économique des faits que les moyens ressortissant au droit civil ne permettent de réaliser que partiel-

lement. En liaison avec des conceptions relevant du droit individuel, on a mis sur pied à l'article 5 * une réglementation qui n'est pas suffisamment souple à notre avis, ce que démontre d'ailleurs la discussion à laquelle a donné lieu le 2^e alinéa. Une conception de l'exercice – dans le domaine économique – de droits individuels dont l'importance varierait selon la situation économique est un corps étranger qui ne s'harmonise pas avec le système de la jurisprudence en matière civile.

Un jugement de droit civil devrait, semble-t-il, trancher « pour toujours ». On a peine à concevoir que les mêmes parties, aux prises avec un même différend, puissent requérir un nouveau jugement, simplement parce que la situation économique s'est modifiée. Cette dernière peut changer sensiblement non seulement après, mais pendant le procès. Trois ans au moins s'écoulent entre l'introduction d'une action en première instance et l'éventuelle et ultime décision du Tribunal fédéral. Pendant cette période, la situation économique peut se modifier de fond en comble. Cependant, le Tribunal fédéral n'est pas en mesure d'en tenir compte parce qu'il doit se limiter aux faits constatés par le Tribunal cantonal. Même si l'on voulait modifier cet état de choses par une révision de la procédure, le résultat serait mince; en effet, en dépit de cette révision, le procès serait tout de même terminé par un *jugement* tranchant le cas une fois pour toutes.

Si le Tribunal fédéral rend, par exemple, un jugement sous l'influence d'une situation économique mauvaise, il interprétera de manière très large les dispositions d'exception. Mais la situation peut se modifier après quelques mois déjà et le jugement peut entraîner pour les consommateurs des répercussions défavorables

* ¹ Sous réserve de l'alinéa 2, les mesures prises par un cartel, telles que l'interdiction de livrer des marchandises ou de s'engager chez un entrepreneur, toute discrimination en matière de prix ou de conditions de vente ainsi que la sous-enchère dirigée contre un concurrent déterminé, sont illicites lorsqu'elles écartent des tiers de la concurrence ou qu'elles les entravent ou leur nuisent considérablement dans l'exercice de celle-ci.

² Les mesures visées à l'alinéa premier sont exceptionnellement licites:

- a) si elles se justifient par des intérêts légitimes prépondérants, comme lorsqu'elles sont prises pour sauvegarder, dans une branche économique ou profession, une structure qui apparaît souhaitable dans l'intérêt général ou pour faire respecter des engagements cartellaires qui visent exclusivement les marchés étrangers et qui sont compatibles avec l'intérêt général;
- b) si elles n'entravent la libre concurrence que d'une manière compatible avec l'intérêt général;
- c) et si elles ne sont pas hors de proportion avec le but visé ou inappropriées en raison de leur nature et de la manière dont elles sont appliquées.

³ Les dispositions des alinéas 1 et 2 sont applicables par analogie aux organismes assimilés aux cartels.

que les tribunaux n'auront pas voulues. Inversement, si un tribunal rend son jugement sous l'influence d'une conjoncture économique favorable, ce jugement pourrait avoir, en cas de renversement de la situation, des répercussions défavorables pour les producteurs et les intermédiaires, ce qui serait inéquitable. Nous pensons donc qu'il ne saurait appartenir aux tribunaux civils de statuer les exceptions découlant du principe énoncé au 1^{er} alinéa de l'article 5, qui traite des entraves illicites à la concurrence.

Les exceptions devraient être statuées par voie d'ordonnance administrative. De cette manière, il serait possible de restaurer la souplesse sur laquelle la Commission d'étude des prix a mis si fortement l'accent. *De surcroît, la durée de validité des exceptions devrait être limitée; en d'autres termes, elles ne devraient être consenties qu'aussi longtemps qu'une branche affronte une situation difficile.* Si la conjoncture se modifie, on devrait être en mesure d'annuler ou de modifier les décisions antérieures selon une procédure simple. La voie de la décision administrative rend cette solution possible, en tout cas plus facile que la modification d'un jugement rendu par un tribunal.

Pour éviter de recourir trop souvent à la procédure d'exception, il conviendrait d'examiner l'éventualité d'insérer dans les dispositions de droit civil quelques dérogations aux pratiques réputées illicites par le 1^{er} alinéa de l'article 5 (par exemple l'interdiction de livrer des marchandises aux ouvriers qui travaillent pour leur propre compte, malgré l'interdiction faite par la convention collective). Ces exceptions devraient cependant être limitées aux accords verticaux, lesquels, du point de vue de la concurrence possible, sont admissibles pendant une phase d'expansion économique.

Si les dérogations au principe formulé par le 1^{er} alinéa de l'article 5 sont « autorisés » par voie administrative, il faut également modifier la procédure antérieure. En effet, on ne peut guère concevoir qu'un différend entre deux parties puisse être tranché par une décision administrative. Il faudrait faire en sorte que les cartels ou organismes analogues qui souhaitent d'être mis au bénéfice d'une dérogation pour une branche ou une région délimitée fussent tenus de présenter une demande ad hoc à l'administration compétente. Cela équivaldrait à soumettre en quelque sorte à un régime de concessions l'octroi des autorisations portant sur les accords verticaux, étant entendu que les dissidents – comme c'est le cas en liaison avec la procédure de déclaration d'applicabilité générale des conventions collectives – auraient le droit de faire opposition. L'autorité administrative devrait avoir non seulement la compétence de recevoir et de rejeter les demandes, mais aussi celle de les examiner avec les associations et les groupements, afin que l'intérêt public soit sauvegardé. Cette compétence ne saurait

avoir un caractère inadmissible pour les cartels et organismes analogues, étant donné qu'ils ne constituent qu'un *seul* groupement d'intérêts, mais qui n'a jamais examiné avec les organisations de consommateurs le problème des limitations qu'il entend apporter à la concurrence.

Du point de vue du droit civil, la situation serait la suivante: Si un cartel ou organisme analogue n'est pas au bénéfice d'une dérogation, le juge se prononce en se fondant sur le 1^{er} alinéa de l'article 5. Si le cartel est, en revanche, au bénéfice d'une dérogation, le juge est lié par cette dernière; dans chaque cas d'espèce, il doit apprécier si le fait contesté est autorisé ou non par la dérogation. *La validité des jugements serait limitée en fait.* Une nouvelle sentence pourrait être requise si l'ordonnance administrative est abrogée ou modifiée.

Pour permettre une procédure rapide, il serait probablement indiqué de confier les décisions à une seule et unique instance, par exemple au *Tribunal des cartels*.

L'octroi des dérogations pourrait être confié à la *Commission des cartels*, un droit de recours des associations ou des dissidents au Tribunal des cartels ou, éventuellement, au Conseil fédéral devant être prévu.

Nous n'ignorons pas que nos propositions impliquent une refonte du projet de la Commission d'experts. C'est à notre avis le seul moyen de sortir de l'impasse. Il permettrait de tenir compte à la fois des intérêts des consommateurs, des producteurs et des intermédiaires. Si, tout en maintenant la structure présente de la première partie de la loi, on étendait encore le cercle des dérogations, la protection des consommateurs, à laquelle on tend indirectement deviendrait largement illusoire. Les risques de heurts entre les dispositions de droit civil et les dispositions de droit administratif augmenteraient. Une jurisprudence qui, si l'on considère les choses du point de vue économique, serait trop favorable aux cartels ne pourrait être que difficilement corrigée par des moyens de droit administratif. Le Tribunal des cartels hésiterait à prendre des décisions de nature à annuler nombre de précédents de droit civil. Cependant, si les dispositions de droit civil sont trop fortement assouplies, les dispositions de droit administratif du projet seront dévalorisées.

Pour préciser nos intentions, nous avons tenté de formuler, ci-après, des propositions en vue des modifications qui pourraient être apportées au texte du projet. Nous tenons à préciser que le changement de système sur lequel nous mettons l'accent est conforme à la conception de la

concurrence possible.

Nos propositions constituent uniquement une base de discussion.

Art. 5

¹ Sous réserve de l'article 6, les mesures prises par un cartel telles que l'interdiction de livrer des marchandises ou de s'engager chez un entrepreneur, les discriminations en matière de prix ou de conditions de vente, ainsi que la sous-enchère dirigée contre un concurrent déterminé, sont illicites lorsqu'elles écartent des tiers de la concurrence ou qu'elles les entravent ou leur nuisent considérablement dans l'exercice de celle-ci.

² Les dispositions de l'alinéa premier et de l'article 6 sont applicables par analogie aux organismes assimilés aux cartels.

Nouvel article 6

¹ La Commission des cartels peut, sur proposition de cartels, d'associations professionnelles ou d'organisations analogues, rendre exceptionnellement licites, pour des branches ou des marchés déterminés, des mesures prohibées par l'article 5 lorsqu'elles paraissent nécessaires pour maintenir une structure économique conforme à l'intérêt général ou pour améliorer la productivité d'une branche ou d'une profession menacée dans son existence, pour redresser la situation d'une région dont l'économie est menacée ou pour prévenir des perturbations d'ordre social, par exemple lorsque les salaires et les conditions de travail éprouvent fortement les conséquences d'une chute des prix.

² La durée des dérogations doit être limitée. Elles peuvent être abrogées en tout temps moyennant un délai de trois mois lorsque la situation économique se modifie de manière fondamentale.

³ Les dérogations doivent être conçues de manière à limiter la concurrence dans la mesure compatible avec l'intérêt général. Les mesures autorisées doivent demeurer appropriées au but visé tant par leur nature que par leur mode d'exécution.

⁴ Les décisions de la Commission des cartels peuvent faire en tout temps l'objet de recours au tribunal des cartels.

En formulant le nouvel article 6, nous nous sommes largement fondés sur l'article 5, 2^e alinéa, du projet et sur l'article 31 *bis* de la Constitution fédérale. Au 1^{er} alinéa, nous avons ajouté un élément nouveau, la prévention de perturbations d'ordre social. Nous attachons la plus grande importance à ce que la loi mentionne, à côté du postulat patronal du maintien de la structure, la sauvegarde des intérêts des travailleurs. Lorsqu'elle envisage des mesures pour corriger les conséquences préjudiciables d'une dépression, la Commission des cartels doit pouvoir prendre en considération non seulement la situation financière des entrepreneurs, mais également celle des salariés qu'ils occupent. Il est conforme à l'intérêt public que la paix du travail demeure maintenue en phase de difficultés économiques.

Art. 7 (nouveau)

¹ Les propositions en dérogation présentées sur la base de l'article 6 doivent être publiées par la Commission des cartels.

² Des tiers intéressés peuvent recourir contre une proposition.

Dispositions de droit administratif

Art. 11 (nouveau)

¹ Si une partie accusée d'avoir enfreint les dispositions de l'article 5 oppose une exception en faisant valoir qu'elle est autorisée par une ordonnance rendue par la Commission des cartels aux termes de l'article 6 à prendre des mesures entravant la concurrence, c'est le Tribunal des cartels qui se prononce. Si l'exception est agréée, il statue en dernier ressort.

² Si le Tribunal des cartels constate que l'intervention est injustifiée, la plainte sera jugée par les tribunaux ordinaires.

³ Lors de différends de caractère fondamental, la Commission des cartels doit avoir la possibilité de se prononcer devant le tribunal des cartels sur les aspects que revêt ce différend du point de vue de l'économie considérée dans son ensemble.

Dispositions de droit administratif. Observations

Même si l'article 5 était modifié comme nous le proposons, nous estimons que *les dispositions de droit administratif du projet demeurent nécessaires*. L'article 5, quelle que puisse être sa teneur, vise uniquement les accords verticaux. Les accords horizontaux, abstraction faite de l'assouplissement de la contrainte exercée à l'intérieur des cartels, ne sont pas touchés. Certes, la Commission d'étude des prix admet que des limitations de cette nature à la concurrence n'auraient pas, à la longue, des conséquences très profondes. Nous en doutons, en particulier dans les cas où le marché est dominé par un oligopole **. Il se peut même que le nombre de ces cas augmente en liaison avec l'abaissement progressif des barrières douanières. On a, en effet, lieu d'admettre que les droits de douane ont souvent rendu superflues des ententes cartellaires visant au partage du marché. L'évolution que l'on enregistre d'ores et déjà dans l'aire de la CEE montre que l'abaissement des droits de douane donne dans maints cas une impulsion aux accords horizontaux. Il nous paraît donc urgent de confier à l'État certains droits en matière d'intervention.

Action de droit administratif ou ordonnance administrative?

Au sein de la Commission d'experts, les avis ont divergé sur la question de savoir si les mesures d'intérêt public doivent être prises sous la forme d'ordonnances administratives ou de décisions du Tribunal des cartels. Ce n'est pas seulement une question fondamentale, c'est aussi une question psychologique. Si l'article 5 devait

** Oligopole = domination du marché — sans accord à caractère de cartel — par quelques grandes entreprises.

être modifié comme nous le proposons, nous ne pensons pas qu'il serait absolument nécessaire de remplacer l'action de droit administratif par des ordonnances administratives. La procédure de plainte implique, elle aussi, l'élément de souplesse sur lequel nous mettons l'accent. L'action est intentée non pas par l'une des parties, mais par le Département de l'économie publique (DEP). Celui-ci est en mesure de tenir compte de tous les aspects économiques du problème.

Nous reconnaissons toutefois que la sentence finale du Tribunal des cartels crée un état de droit rigide. Si la commission d'experts continuait à préférer le système de l'action administrative, nous proposerions alors d'insérer dans la loi un nouvel article 15 autorisant aussi bien le DEP que la partie civile à intenter action pour *demande, si la situation a changé de manière essentielle, la modification ou l'abrogation d'un jugement antérieur du Tribunal des cartels.*

Comme le relève le professeur H. Nef dans la *Revue suisse d'Economie et de Statistique* (1959, p. 443), une loi fédérale sur la procédure administrative est en préparation. Nous suggérons que la Commission d'experts soit informée de l'état des travaux, ce qui ouvrirait peut-être de nouveaux horizons et lui permettrait d'adopter une position moins sujette à contestation.

Neutralité suisse et Nations Unies

La Suisse devrait-elle être membre des Nations Unies ?

Par A.-R. Werner

Qu'on le veuille ou non, le problème se pose aujourd'hui de savoir si la neutralité suisse demeure valable – voire viable – et, si oui, selon quelles modalités. Il ne suffit plus, à cet égard, de prétendre simplement se raccrocher à la tradition: ce serait là faire la politique de l'autruche de façon d'autant moins justifiée que la neutralité elle-même n'a jamais pu être sauvegardée que par un persévérant effort de vigilance et d'adaptation.

Un incontestable malaise de l'opinion publique suisse à propos des programmes et des dépenses militaires; un certain scepticisme raisonné (qui n'a rien à voir avec aucun défaitisme et qui, ignorant toute frontière – même idéologique – gagne aujourd'hui le monde entier) relativement à la validité de certaines conceptions stratégiques apparemment dépassées par les progrès actuels de la science; une certaine euphorie aussi, due à des années de haute conjoncture,