

CH_VB .063 vom 27. September 1982

Bundesverwaltung, 1982-09-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_.063

FR: CH_VB .063 du 27 septembre 1982

IT: CH_VB .063 del 27 settembre 1982

Erwägungen

E. 27

septembre 1982 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Honegger Le chancelier de la Confédération, Buser 18 Feuille federale. 134- année. Vol. m 233

Vue d'ensemble Cette initiative populaire a été déposée le 3 octobre 1980; elle demande que la constitution fédérale soit complétée par des dispositions visant à protéger les petits commerçants. C'est ainsi que l'approvisionnement de l'ensemble de la population en biens de première nécessité devrait être assuré aux mêmes conditions. L'initiative tend notamment à soumettre la création et l'agrandissement de centres d'achat de grande surface à une autorisation dont l'octroi sera subordonné à la preuve du besoin. Elle demande aussi l'élimination des distorsions de concurrence dans le commerce de détail et une imposition fiscale équitable des grandes sociétés de distribution ainsi que leur déconcentration. Nous recommandons de renoncer à édicter de nouvelles dispositions constitutionnelles qui iraient dans le sens de celles proposées par l'initiative et nous recommandons de rejeter cette initiative populaire pour les motifs suivants: - En Suisse, l'approvisionnement est, aujourd'hui, suffisamment assuré en règle générale. Certaines lacunes d'approvisionnement existent, toutefois, dans des communes rurales faiblement peuplées ou des régions de montagne, ainsi que dans certains quartiers et banlieues des grandes villes. On ne saurait l'oublier. Cependant, les bases légales existantes permettent et permettront de résoudre les problèmes d'approvisionnement. Les difficultés éventuelles d'approvisionnement en période de crise ou en temps de guerre peuvent être surmontées grâce à la loi sur l'approvisionnement du pays, dont délibère précisément le Parlement, Cette loi a son fondement constitutionnel à l'article 31bis, 3e alinéa, lettre e, de la constitution fédérale. - L'article 31bis, 2e alinéa et 3e alinéa, lettre a, offre une base constitutionnelle suffisante pour répondre au vœu de l'initiative populaire, du moins dans la mesure où il s'agit de protéger le commerce de détail indépendant. Nous ne sommes, toutefois, pas disposés à prendre des mesures protectionnistes en nous fondant sur le 3e alinéa, lettre a. - Des dispositions de protection spéciales en faveur du petit commerce n'entrent pas non plus en ligne de compte parce que les problèmes soulevés par les auteurs de l'initiative peuvent être pris en considération dans le cadre de la législation existante ou en complétant celle-ci (loi fédérale sur l'aménagement du territoire, loi fédérale sur la concurrence déloyale, loi fédérale sur les cartels et organisations analogues, législation fiscale). - Pour ce qui est de l'exigence d'une déconcentration des grandes sociétés de distribution, nous sommes d'avis que, compte tenu de la dimension actuelle de celles-ci, cette exigence est contraire au principe de la proportionnalité et à celui de l'égalité devant la loi, raisons pour lesquelles il faut y renoncer. - En plus des possibilités offertes par la législation, on ne saurait oublier qu'une entraide accrue ainsi qu'une meilleure information des consommateurs peuvent

contribuer de façon déterminante à résoudre sans protectionnisme les problèmes du petit commerce. 234

Message I Situation initiale II Aspects formels Le 3 octobre 1980, le Mouvement Républicain Suisse, appuyé par diverses organisations de détaillants, a déposé une initiative populaire «visant à garantir l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité, et à lutter contre le dépérissement des petits commerces». Par décision du 27 novembre 1980 (FF 1980III1297 à 1299), la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait abouti avec 112 959 signatures valables. 111 Teneur de l'initiative L'initiative a la teneur suivante: Aux fins de garantir l'approvisionnement de toutes les couches sociales de notre population en biens de première nécessité, à des conditions semblables, il y a lieu de compléter la constitution par des dispositions visant à assurer la protection des petits commerces, qui permettent notamment: a. de soumettre la création et l'agrandissement de centres d'achat de grande surface à une autorisation dont l'octroi sera subordonné à la preuve du besoin; b. d'éliminer les distorsions de la concurrence dans le commerce de détail; c. d'instaurer un régime fiscal prévoyant une imposition équitable des grandes sociétés de distribution et de déconcentrer celles-ci. Le texte original a été rédigé en allemand et les traductions en français et en italien ont été examinées avant le début de la récolte des signatures (BB119791 675, FFfr 1979 I 673, FFit 1979 \ 636). 112 Traitement de l'initiative L'initiative revêt la forme d'un projet conçu en termes généraux. Elle tombe sous le coup des délais de traitement impartis par la loi sur les rapports entre les conseils (cf. loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques [LDP; RS 161.1]). Nous sommes donc tenus de soumettre, dans les deux ans, un rapport et une proposition à l'Assemblée fédérale, afin que celle-ci puisse se prononcer sur cette initiative dans les trois ans qui suivent l'aboutissement (loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les Conseils [LREC; RS 171.11], art. 26, 1^{er} al., en liaison avec l'art. 29, 1^{er} al.). Si les Chambres fédérales approuvent l'initiative populaire, il leur incombe alors d'entreprendre la révision partielle de la constitution fédérale dans le sens de la proposition des auteurs de l'initiative, puis de soumettre la nouvelle disposition au vote du peuple et des cantons (art. 121, 5^e al., est.; art. 26, 2^e al., LREC). 235

Si les Chambres fédérales rejettent l'initiative populaire ou ne parviennent pas à prendre une décision concordante dans le délai légal, l'initiative doit être soumise au vote du peuple avec ou sans recommandation de rejet (art. 121, 5^e al., est.; art. 26, 3^e à 5^e al., LREC). Etant donné que l'initiative populaire est présentée sous la forme d'un projet conçu en termes généraux, les Chambres fédérales n'ont pas - à rencontre de ce qui se passe avec un projet rédigé de toutes pièces - la faculté de formuler un contre-projet à opposer à l'initiative. Tout au plus, le message peut-il faire référence à des mesures prises ou à prendre par la Confédération, ce qui, dans le meilleur des cas, peut être qualifié de contre-projet indirect. Toutefois, sur le plan formel, la présente initiative ne peut être munie que d'une recommandation de rejet ou d'approbation. Si l'initiative est rejetée par le peuple, elle n'a pas de suites. En revanche, si la majorité du peuple suisse se prononce en faveur de l'initiative, l'Assemblée fédérale doit alors entreprendre la révision constitutionnelle en se conformant à la décision populaire. Au terme de celle-ci, le projet de révision doit être soumis au vote du peuple et des cantons. 113 Conditions dont dépend la validité de l'initiative 113.1 Unité de la forme Selon l'article 121, 4^e alinéa, est. les initiatives peuvent revêtir la forme d'un projet conçu en termes généraux ou d'un projet rédigé de toutes pièces. D'après l'article 75, 3^e alinéa, LDP, l'unité de la forme est préservée lorsque l'initiative est

présentée soit sous forme d'un projet conçu en termes généraux, soit sous forme d'un texte rédigé de toutes pièces. Si ce n'est pas le cas, l'Assemblée fédérale doit invalider l'initiative (art. 75, 1^{er} al., LDP et art. 24, 1^{er} al., LREC). Les initiatives revêtant la forme d'un projet conçu en termes généraux doivent donc se borner à présenter à l'Assemblée fédérale une idée directrice générale qui laisse une certaine marge d'appréciation. En d'autres termes, le projet conçu en termes généraux ne saurait être concret au point de pouvoir servir sans autre de texte constitutionnel. Sinon il s'agirait au fond, malgré sa désignation de projet conçu en termes généraux, d'un projet rédigé de toutes pièces (cf. rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire pour la création d'un service civil [FF 1973 I 89 s.]; message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire en faveur d'une imposition plus équitable et de l'abolition des privilèges fiscaux [FF 79751 273]; message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques [FF 197511337 s.]). En ce qui concerne la présente initiative, une formulation concrète est manifeste par endroits. Ainsi, on exige notamment une preuve du besoin (let. a) et la déconcentration des grandes sociétés de distribution (let. c) : Certes, la preuve du besoin constitue un moyen concret qui ne laisse aucune marge d'appréciation à l'Assemblée fédérale. Toutefois, son champ d'applica-

tion à raison de la matière n'est pas défini aussi concrètement (centres d'achat de grande surface). Une certaine marge d'appréciation est ainsi sauvegardée. Ensuite, la déconcentration des grandes sociétés de distribution est assurément un but concret. La question des moyens reste cependant ouverte, tant et si bien que, là encore, on admettra l'existence d'une marge de manœuvre. L'initiative satisfait aux exigences relatives à l'unité de la forme puisque, tout à la fois, les mesures proposées ne le sont qu'à titre d'exemple et qu'elles esquissent, en quelque sorte, un programme minimum que l'Assemblée fédérale peut étendre. 113.2 Unité de la matière L'article 121, 3^e alinéa, est. établit le principe de l'unité de la matière. L'article 75, 2^e alinéa, LDP concrétise cette disposition en ce sens que l'unité de la matière est préservée lorsqu'un lien objectif existe entre les différentes parties d'une initiative. L'Assemblée fédérale doit déclarer l'initiative nulle lorsque le principe de l'unité de la matière est violé (art. 75, 1^{er} al., LDP; art. 24, 1^{er} al., LREC). Selon la pratique des autorités fédérales et la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'unité de la matière n'est pas sauvegardée «lorsque l'assemblage ou la jonction de divers objets ou revendications ne se justifie pas objectivement» (message concernant l'initiative populaire «contre la vie chère et l'inflation» [FF 7977 II 477]; cf. aussi ATF 99 la 646; 105 la 14 et 105 la 89). Par rapport à la présente initiative, la situation est la suivante: Il semble au premier coup d'oeil que l'initiative vise deux buts différents et sans lien, à savoir, d'une part, l'approvisionnement de toutes les couches de notre population en biens de première nécessité et, d'autre part, la protection des petits commerçants. Un examen plus approfondi montre, toutefois, que les auteurs de l'initiative voient une relation objective entre ces deux buts. En effet, si l'on parvenait à protéger efficacement les petits commerçants, l'approvisionnement serait garanti. Dès lors, la protection des petits commerces apparaît aux auteurs de l'initiative comme une condition de la sécurité de l'approvisionnement. Même s'il n'est pas exclu que l'on puisse assurer l'approvisionnement d'une autre manière, il faut pourtant bien admettre que cet objectif pourrait être visé par la protection des petits commerçants. Par conséquent, la relation objective indispensable entre la garantie de l'approvisionnement et la protection du petit commerce existe bel et bien. Les lettres a à c indiquent, à titre d'exemples, des moyens propres à atteindre le but visé. Là encore, on doit partir de l'idée que l'on peut très bien envisager d'autres moyens que ceux qui sont

mentionnés, mais que ceux-ci sont en tout cas propres à offrir aux petits commerçants une certaine protection. Dès lors, on doit également admettre que les moyens préconisés pour atteindre le but satisfont au principe de l'unité de la matière. Enfin, ces moyens ne sont pas différents au point de révéler l'absence de tout rapport objectif entre eux. 237

12 Changements de structures dans le commerce de détail en Suisse 121 Evolution quantitative et qualitative En Suisse, l'évolution du commerce de détail a été caractérisée par d'importants changements structurels depuis le milieu des années soixante. Les modifications ont pris la forme d'un processus de concentration considérable. Le secteur de l'alimentation a été le plus touché, notamment le commerce «institutionnel» de la branche alimentaire qui est ici pris comme exemple de cette évolution et qui doit rester au centre de notre analyse, compte tenu de l'impératif d'approvisionnement mis en exergue par l'initiative (garantir l'approvisionnement en biens de première nécessité). Par l'expression commerce «institutionnel» de la branche alimentaire, il faut entendre les maisons et organisations qui offrent sur le marché un assortiment complet de denrées alimentaires. Sont donc exclus les commerces artisanaux de l'alimentation, tels que les boucheries, les boulangeries et les laiteries qui n'ont qu'un assortiment partiel des biens de première nécessité et qui ne sont donc pas vraiment des concurrents des commerces d'alimentation. Ne sont pas compris non plus les grands magasins et les kiosques ainsi que d'autres points de vente où le commerce des denrées alimentaires ne constitue qu'une partie de l'activité. Les chiffres reproduits ci-après montrent l'évolution du nombre des points de vente, ceci en rapport avec la concentration dans le commerce de détail de l'alimentation. Ces phénomènes sont présentés par le menu dans un rapport de la Commission suisse des cartels, publié en 1979: Jusqu'en 1966, selon les données de la statistique de «Sweda International», publiée en 1981 pour la dernière fois (Litton Business Systems, Zurich), on comptait en Suisse quelque 19 000 points de vente; c'est alors que commença une véritable hécatombe des magasins. Ils étaient encore 16 062 en 1970 et n'étaient plus que 9511 en 1980. Ne sont pas compris dans ces chiffres, les détaillants privés libres, qui n'ont pas adhéré à une organisation d'achat ou à une chaîne facultative. D'après des estimations de l'Association suisse des détaillants en alimentation (Veledes), le nombre des détaillants libres en alimentation se situerait actuellement autour de 300. En 1977, il a semblé que la tendance récessive prenait fin. En effet, entre 1971, année où 6,1 pour cent des détaillants suisses en alimentation disparurent encore du marché, et 1977, année où la diminution n'atteignait plus que 1,3 pour cent, les taux annuels n'avaient cessé de régresser. Toutefois, cette tendance ne s'est pas confirmée les années suivantes. Depuis 1978, année après année, 350 à 400 points de vente ont fermé leurs portes, ces pertes étant presque exclusivement imputables à la catégorie des détaillants privés. Entre 1970 et 1980 le recul fut de 5565 unités pour les détaillants privés, ce qui correspond à une diminution de 45,8 pour cent, tandis que la catégorie des entreprises à succursales multiples et des coopératives de consommation a vu ses effectifs se réduire de 986 magasins (25,3 %). Bien que les détaillants privés, affiliés à une coopérative d'achat ou adhérents à une chaîne facultative aient subi des pertes bien plus sévères quant à leur effectif, le nombre de leurs points de vente était, en 1980, toujours plus élevé 238

que celui des points de vente de leurs grands concurrents; il atteint la proportion de 69,3 pour cent de tous les locaux de vente. Comparativement, «Coop Suisse» disposait à la même époque de 14,1 pour cent et Migros de 4,9 pour cent des points de vente. Alors que le nombre des points de vente allait diminuant, celui des surfaces de vente a augmenté. En

1970, la surface de vente des commerces de l'alimentation s'élevait encore, pour l'ensemble de la Suisse, à 1,3 million de m², tandis que, dix ans plus tard, cette surface utile atteignait 1,669 million de m² ou un tiers de plus. Durant cette période, la surface de vente des détaillants privés a diminué de 21 pour cent, tandis que les entreprises à succursales multiples et les coopératives de consommation ont accru la leur de pas moins de 76 pour cent. Les deux grands distributeurs disposent aujourd'hui d'une surface de vente de plus d'un million de m², ce qui représente environ le 60 pour cent de l'ensemble des surfaces de vente. A l'instar de l'augmentation de la surface de vente, le chiffre d'affaires a évolué de façon très inégale. Bien que les données suivantes, qui concernent l'évolution des chiffres d'affaires du commerce de détail, soient pour la plupart des estimations, les valeurs chiffrées établies par Orell Füssli Publicité SA à Zurich montrent avec netteté les déplacements survenus et les tendances dominantes. Les points de vente du commerce de détail de la branche alimentaire ont réalisé ensemble en 1970, un chiffre d'affaires (food + non food) de presque 10 milliards de francs. La part du chiffre d'affaires afférente aux détaillants privés était alors de 30 pour cent; les 70 pour cent restants représentaient la part des entreprises à succursales multiples et des coopératives de consommation. Pour l'exercice 1980, cette dernière catégorie a vu sa part au chiffre d'affaires s'élever à 84 pour cent pour un volume d'affaires de 16,3 milliards de francs, tandis que les détaillants privés ne représentaient plus que le 16 pour cent. Dans ce contexte, la Migros est parvenue à doubler son chiffre d'affaires en une décennie, accroissant du même coup sa part au marché de 6 pour cent pour la porter à 40 pour cent. En revanche, Coop a rétrogradé de 2 pour cent, tandis que les entreprises à succursales multiples, Denner surtout, ont stagné quant à leur part respective au chiffre d'affaires. Les modifications de structure dans le commerce de détail de l'alimentation sont aussi perceptibles dans le changement de genres de services et de sortes de commerces. La statistique de Sweda montre qu'en 1970 un tiers encore des points de vente ne connaissaient que le service de vente traditionnelle à la clientèle; les autres commerces étaient équipés partiellement ou complètement pour le «self-service». Au début de 1980, les consommateurs ne bénéficient d'un service traditionnel que dans un peu moins d'un cinquième, de tous les commerces d'alimentation. Le nombre des magasins avec service exclusivement traditionnel a diminué de 3746 unités. De même, l'effectif des magasins avec self-service partiel seulement a fortement régressé entre 1970 et 1980 (-3354 unités). Outre la tendance croissante au self-service - la part des commerces avec self-service intégral a passé de 29 pour cent en 1970 à 46,9 pour cent en 1980 - on a également enregistré une forte croissance de nouveaux types de commerce tels que supermarchés, magasins discount, etc. En 1970, se sont aussi ouverts les premiers grands centres d'achat régionaux (cf. ch. 3). 239

122 Causes du changement de structures Le changement structurel dans le commerce de détail n'est pas imputable à une seule cause. Il apparaît plutôt que toute une série de données et de phénomènes interdépendants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la sphère d'influence du commerce de détail, ont marqué cette évolution. Tout d'abord, l'évolution de la population résidente constitue l'une des causes extérieures, qui échappent à l'influence directe du commerce de détail de la branche alimentaire et qui représentent donc des facteurs incontrôlables pour ce commerce. Pour l'ensemble de la Suisse, la population résidente a augmenté, en moyenne, de 1,45 pour cent par an entre 1960 et 1970. Ce taux de croissance est tombé nettement au-dessous de un pour cent pour la période allant de 1970 à 1980. Outre cette diminution des taux de croissance, les modifications notables de la pyramide d'âge de notre population résidente n'ont pas manqué d'exercer une influence sur

le commerce de détail de l'alimentation. Le socle de cette pyramide s'est rétréci à cause de la forte baisse des taux de natalité des Suisses depuis 1963/64, tandis que le pourcentage d'habitants âgés augmentait graduellement. On peut certes partir de l'idée que cette dernière catégorie de la population fait plus volontiers ses achats au «magasin du coin» que dans un «shopping-center». Toutefois, la consommation généralement moins abondante de denrées alimentaires par les personnes âgées a généralement pour effet d'affaiblir la demande de produits alimentaires, ce qui peut finalement contribuer à entraîner une diminution du nombre des commerces d'alimentation de détail. Le processus de surconcentration démographique ainsi que la concentration géographique des activités économiques figurent également parmi les principaux facteurs qui provoquent ces changements de structures. L'exode rural, y compris dans les régions de montagne, vers les centres surdéveloppés a abouti dans les régions qui se vident à un dépérissement du commerce de détail. Parallèlement, la croissance des agglomérations n'en fut que plus forte. Cela a provoqué une concentration encore plus forte d'un pouvoir d'achat accru, ce qui a naturellement favorisé dans ces régions urbaines l'apparition de nouvelles formes de vente dans des grandes surfaces. Les données reproduites ci-après permettent de mesurer l'importance du reflux du pouvoir d'achat des régions affectées; par l'exode de la population vers les grandes agglomérations, ce qui a pour effet de favoriser la concentration. En 1973, 80 pour cent du chiffre d'affaires du commerce de détail concernait les centres fortement développés (355 villes, localités et leurs agglomérations). Le chiffre d'affaires du commerce de détail dans les 2600 autres communes atteignait environ 20 pour cent. Si l'on considère que vit encore dans ces communes 42 pour cent de notre population, il est alors manifeste que de nombreux habitants de ces régions ont recours aux services commerciaux offerts dans les villes et leurs agglomérations. Le fait qu'actuellement le lieu de domicile et celui du travail ne sont souvent pas identiques, par exemple parce que de nombreux pendulaires font leurs achats au lieu de travail, explique en partie les nombreuses fermetures de commerces d'alimentation et aussi les problèmes que doivent résoudre les distributeurs qui exercent aujourd'hui encore leur activité dans les régions qui se dépeuplent. 240

Une autre raison essentielle pour expliquer le changement de structures dans le commerce de détail peut également s'expliquer, dans une notable mesure, par la modification des habitudes de consommation - conséquence de l'élévation du niveau de vie de la plus grande partie de notre population - et du comportement en matière d'achat. En 1970, 22,7 pour cent du budget du ménage étaient consacrés à l'alimentation, aux boissons et au tabac, tandis que ce chiffre est tombé à 16 pour cent en 1980. La consommation se déplace de plus en plus des biens et services de première nécessité sur des biens et services qui ne sont pas immédiatement nécessaires (p. ex., la culture et les loisirs). Le changement des habitudes de vie, l'activité professionnelle accrue de la femme, le haut degré de motorisation, le tout lié à la facilité de transport des marchandises achetées en grande quantité et à l'usage généralisé de réfrigérateurs et de congélateurs, constituent des phénomènes qui, au cours des années passées, ont entraîné une moindre fréquence des achats de biens de consommation quotidienne ou courante. On constate, de surcroît, une tendance accrue des consommateurs à acheter leurs denrées alimentaires et autres articles de consommation quotidienne là où l'offre est concentrée et où ils peuvent s'approvisionner rapidement, commodément et à bon marché. Il ne fait pas de doute que ce comportement en matière d'achats a considérablement accentué le processus de regroupement des entreprises et de concentration géographique de celles-ci. Enfin, il convient encore de mentionner ce qu'on appelle «l'aventure» ou l'expérience vécue des achats, facteur dont les psychologues de la

vente prétendent qu'il est la raison principale de la préférence pour les centres d'achat et autres magasins de grande surface. Les achats sont devenus, pour certaines couches de consommateurs, une véritable occupation de leurs loisirs. Cela se traduit par un déplacement des achats sur le week-end et le soir, alors que - à Pencontre de ce qui se passe dans les «shopping-centers» de la périphérie - beaucoup de villes et de villages fixent les heures d'ouverture et de fermeture des magasins avec trop de rigidité et ne tiennent pas suffisamment compte des vœux des consommateurs. Il faut relever une autre cause de ces modifications structurelles: le progrès technique, qui a surtout fait sentir ses effets dans la fabrication et la distribution des produits. Des nouveautés telles que les installations électroniques, par exemple, qui exigent des investissements coûteux ne se justifiaient jusqu'à présent, du point de vue de la gestion d'entreprise, que chez les grandes organisations centralisées du commerce de détail qui ont un important volume d'affaires. Cependant, pour les commerçants indépendants et surtout pour les organisations dont les succursales sont très dispersées, il devient toujours plus difficile de surveiller le stock de marchandises et les ventes journalières sans recourir à l'assistance de l'électronique. On ne s'étonnera donc pas que les commerçants indépendants réagissent souvent moins vite que les grandes sociétés de distribution aux préférences des acheteurs et aux stratégies de vente de la concurrence et perdent alors une partie de leur chiffre d'affaires, ce qui favorise finalement la concentration. La suppression des prix imposés pour la vente au détail date de 1967 et elle a été décisive pour le changement structurel. Le vendeur a ainsi perdu la marge qui lui était garantie et cette suppression a contribué à la percée du principe du 241

«discount», tout en exerçant une forte pression sur les prix. Choissant des implantations favorables par leur accès routier, des commerces «discount» et autres ne tardèrent pas à offrir avec quelque 20 pour cent de rabais des assortiments limités, composés le plus souvent de marchandises dont le stockage ou l'écoulement ne pose guère de problèmes. De surcroît, par des rabais élevés sur de tels articles, on essaya d'attirer la clientèle. Ce sont surtout les points de vente de l'alimentation situés à des endroits peu favorables du point de la circulation et de l'accessibilité, y compris les petits magasins des grandes coopératives de distribution, qui ont souffert d'une diminution de leur chiffre d'affaires et de leur bénéfice, ce qui, dans bien des cas, a conduit à des fermetures ou à des reprises. En plus de ces facteurs exogènes qui contribuent à déterminer le changement des structures ou la concentration, il y a les facteurs endogènes sur lesquels le commerce de détail de la branche alimentaire peut donc influencer. Ces facteurs sont importants. Il faut tout d'abord penser aux réalités de la gestion d'entreprise. Lorsqu'il s'agit de mesurer et d'adapter les principaux paramètres de la concurrence, tels que l'implantation ou situation, les prix offerts, l'assortiment et les méthodes modernes de «management», les grandes entreprises ont alors, dans bien des cas, l'avantage sur les petites et moyennes entreprises du commerce de détail de l'alimentation; il s'agit là d'un avantage qui favorise la concentration. Cet avantage que certaines grandes sociétés de distribution ont sur leurs concurrents s'explique notamment par la puissance d'achat, par l'importance des capitaux à disposition, par le «management» confié à des spécialistes des divers domaines (marketing, publicité, etc.) et par les possibilités de rationalisation grâce à la centralisation des fonctions du commerce de gros et de détail. Par contre, jusqu'à ces dernières années, les petits détaillants ne furent que rarement en mesure de s'adapter en temps utile aux changements techniques, commerciaux, administratifs et sociaux. Bien que des associations d'entraide et des fédérations s'efforcent avec persévérance de renforcer la position du commerce de détail indépendant, on constate souvent chez certains détaillants une attitude passive face aux innovations et aux

possibilités de coopération. Ces années passées, il est arrivé fréquemment que les propriétaires de commerces de détail aient attendu beaucoup trop longtemps avant de revoir leur assortiment et de prendre des mesures de rationalisation. D'autre part, la tendance à un assortiment plus complet de marchandises et à l'aménagement de points de vente d'une plus grande surface dépasse souvent les moyens financiers à disposition et la capacité de gérer l'entreprise. En outre, dans de nombreux cas, le problème de la succession n'a pas pu être résolu. Cela n'est pas surprenant puisqu'à part les côtés attrayants de la profession de détaillant, ce métier présente plus d'un aspect négatif, par exemple les temps de présence qui sont fort longs, les revenus souvent modestes, l'âpreté de la concurrence et l'absence de possibilités d'extension. 242

123 Répercussions des changements de structures Les modifications structurelles dans le commerce de détail, en particulier la disparition de magasins de vente de taille petite ou moyenne, méritent surtout d'être analysées et jugées sous l'angle de la politique d'approvisionnement puisque l'initiative met au premier plan la garantie de l'approvisionnement en biens de première nécessité, la protection des petits commerçants étant considérée comme une condition fondamentale pour atteindre cet objectif. Ensuite, nous étudierons brièvement les aspects ressortissant à la politique de sécurité, la politique régionale et celle relative à la concurrence. Enfin, au chiffre 312, on traitera séparément des effets des centres d'achat notamment sur la situation de l'approvisionnement, la structure de l'habitat, l'environnement, etc. 123.1 Répercussions des changements de structures sur la situation de l'approvisionnement 123.11 Introduction Comment l'évolution du commerce de détail dans l'alimentation s'est-elle répercutée sur la situation de l'approvisionnement en Suisse? Où et dans quelle mesure peut-on déceler des lacunes dans l'approvisionnement? Il n'est pas aisé de répondre à ces questions. D'une part, on ne dispose pas d'un tableau complet, détaillé et suffisamment différencié du point de vue géographique, qui illustrerait la situation de l'approvisionnement en Suisse. D'autre part, il est difficile de trouver des critères objectifs et universels pour cerner et définir la notion d'approvisionnement insuffisant. Dans les régions de montagne, par exemple, les habitants des communes et des hameaux isolés où il n'y a pas de magasin sont souvent habitués à faire de longs trajets pour effectuer leurs achats ; même s'ils doivent marcher plus d'une demi-heure, ils ne se considèrent guère comme «sous-approvisionnés». De surcroît, les distances à parcourir nécessitent souvent l'usage d'un véhicule à moteur; par conséquent, l'éloignement du prochain magasin perd de son importance puisque le nombre des courses indispensables pour couvrir les besoins de première nécessité peut être considérablement réduit en raison de la capacité de chargement de l'automobile et des bonnes possibilités de stockage. En revanche, la ménagère habitant un quartier de la ville jouit généralement d'un certain confort en matière de possibilités d'achat. Il est possible qu'elle ressente la disparition du magasin du coin comme une détérioration très nette, bien qu'elle n'ait peut-être besoin que de 5 à 10 minutes de plus pour atteindre le prochain magasin. Conclure exclusivement à partir du nombre des points de vente que le degré d'approvisionnement de la population d'une région s'est amélioré ou détérioré peut donc induire en erreur. L'aspect qualitatif de l'approvisionnement joue aussi un rôle à cet égard; tant l'étendue et la gamme de l'assortiment que le niveau des prix et la diversité des formes de commercialisation méritent d'être pris en compte. De même, l'existence de moyens de transports publics ou privés, c'est-à-dire l'accessibilité, revêt une grande importance. 243

Sous ces différents aspects, les éléments dont on dispose pour apprécier l'approvisionnement en biens de première nécessité ne sont pas satisfaisants et ne permettent de porter un jugement qu'en l'assortissant de réserves. Pourtant, les résultats des enquêtes et rapports présentés permettent de tirer quelques enseignements essentiels sur la situation de l'approvisionnement dans notre pays. 123.12 Résultats d'enquêtes, études et rapports sur la situation en matière d'approvisionnement II ressort d'une enquête effectuée par l'OFIAMT, au début de 1982, auprès des offices cantonaux chargés du contrôle des denrées alimentaires, que le nombre des communes suisses n'ayant pas de magasin d'alimentation a passé de 407 en 1978 à 466 à la fin de 1981 (cf. annexe, tableau 1). L'effectif des communes ne disposant que d'un seul magasin a reculé de 698 à 683. Ces chiffres concernent 22 cantons; ont été recensées toutes les communes qui, selon le recensement des entreprises de 1975, ne possédaient qu'un magasin d'alimentation ou point du tout. N'ont pas participé à l'enquête les communes des cantons d'Appenzell Rh.-Int., d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas et de Zoug puisque, selon le recensement des entreprises de 1975, toutes ces communes avaient au moins deux points de vente, ou plus. D'après le recensement de la population de 1980, ce sont 82 000 personnes au total qui vivent dans des communes sans magasin d'alimentation, ce qui représente 1,3 pour cent de la population. Dans les communes ne possédant plus qu'un seul point de vente vivent quelque 234 000 personnes (3,7%). Les communes sans magasin se caractérisent presque toutes par leur faible population. Environ 37 pour cent d'entre elles n'ont pas plus de 100 habitants et 87 pour cent d'entre elles pas plus de 300 (cf. annexe, tableau 2). 1,5 pour cent seulement de ces communes dépourvues d'un point de vente comptent plus de 700 habitants. Si, sur la base d'analyses relatives à la gestion d'entreprise, on admet qu'une population de 300 personnes constitue le seuil de rentabilité d'un point de vente autonome (cf. Approvisionnement des régions faiblement développées en biens de première nécessité, rapport publié par le DFEP en 1975), on ne serait guère étonné de voir qu'un nombre élevé de communes sont obligées de se passer de points de vente. Mais, chose étonnante, il y a encore en Suisse un nombre considérable de communes dont la population est numériquement très modeste et qui disposent pourtant d'un magasin d'alimentation au moins (cf. annexe, tableau 3). Ainsi, 33 pour cent de ces communes avec un magasin ont tout au plus 200 habitants, tandis que 58 pour cent d'entre elles en comptent 300 au maximum. La raison pour laquelle beaucoup de ces points de vente subsistent malgré tout tient souvent au fait que ces magasins constituent une activité accessoire et que leurs heures d'ouverture sont donc limitées. Comme nous l'avons déjà dit, la situation dans le domaine de l'approvisionnement ne dépend pas uniquement de l'existence ou de l'absence d'un point de vente. L'accessibilité, par exemple, sera également prise en compte. L'enquête 244 en question a aussi cherché à englober cet aspect. Toutefois, les résultats doivent, là encore, être assortis de réserves. Ils reposent sur l'estimation des distances par les communes interrogées, le critère étant l'éloignement du centre de la localité par rapport au point de vente le plus proche. L'enquête ne permet pas de connaître non plus le pourcentage des habitants d'une commune pour lesquels les distances indiquées sont valables. Compte tenu de nombreux cas où les habitations sont très dispersées, ce dernier aspect n'est pas dénué d'importance. Les résultats concernant l'accessibilité sont les suivants: Quelque 200 communes qui doivent se tirer d'affaire sans leur propre magasin d'alimentation sont éloignées de 0,5 à 2 kilomètres du point de vente le plus proche (cf. annexe, tableau 4). Selon le seul critère de l'accessibilité, les problèmes d'approvisionnement ne paraissent pas par trop importants pour bon nombre de ces communes. La situation est moins enviable

pour les 265 communes dont les habitants doivent parcourir une distance de 2 km ou plus jusqu'au point de vente le plus proche. Cela concerne 45 500 personnes, à savoir 0,7 pour cent de la population suisse. Il faut tenir compte du fait que les habitants de ces communes rurales pour la plupart ont souvent la possibilité de faire leurs achats directement chez les producteurs agricoles; c'est là une forme d'autoapprovisionnement partiel qu'on rencontre encore assez fréquemment à la campagne. A cela s'ajoute le fait que les changements survenus dans les techniques du froid, de l'emballage et du stockage sont tels que l'impossibilité de faire ses achats dans le voisinage immédiat n'a plus la même importance qu'autrefois. De même, il faut tenir compte de tous les camions de vente qui sillonnent surtout la campagne, mais également les quartiers des villes et les banlieues. En 1980, par exemple, pour se faire une opinion sur les lacunes d'approvisionnement, la Migros desservait de la sorte 4374 stations dans 1562 communes, à l'aide de 114 camions de vente. Malgré les divers inconvénients que présente cette forme de vente, on peut prétendre à bon droit que le service par points de vente mobiles ainsi que les livraisons effectués par les boulangeries et boucheries des villages voisins peuvent contribuer à résoudre partiellement les problèmes d'approvisionnement, principalement là où le système des magasins traditionnels est déjà démantelé. Comment les cantons jugent-ils leur propre situation en matière d'approvisionnement? Pour répondre à cette question, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail s'est adressé, en juin 1980, aux départements cantonaux compétents en matière de développement économique régional. Ce faisant, on s'est aperçu que de nombreux cantons n'avaient alors que bien peu de possibilités de décrire leur situation dans ce domaine. Les réponses reçues divergent considérablement par leur ampleur et leur genre. Pour analyser la situation de l'approvisionnement, les cantons ont aussi utilisé des indicateurs différents. Toutefois, la plupart des rapports mettent en lumière les diversités régionales et communales dans l'approvisionnement, ce qui a permis de recueillir certaines indications relatives à l'ensemble de ces problèmes en Suisse. 245

Six cantons qualifient de suffisant leur approvisionnement en biens de première nécessité. A leurs yeux, celui-ci est assuré, garanti ou nullement menacé (AI, BE, OW, SG, VD, ZG). Un canton (AG) considère qu'il est généralement très bien loti. Huit autres cantons semblent, selon leurs rapports, relativement bien approvisionnés (AR, BL, BS, GE, NW, SO, UR, ZH). Le canton de Schaffhouse constate un sous-approvisionnement dans les régions rurales seulement, mais ne considère nullement que la population de la campagne soit ainsi placée face à des problèmes insolubles. Le canton des Grisons se réfère à une vaste étude de base datant de 1973. Il ressort de ce document que la situation des régions de montagne était à l'époque meilleure que celle qui était à craindre et qu'il n'était pas non plus question de parler de sous-approvisionnement affectant de larges couches de la population (cf. Approvisionnement des régions faiblement développées en biens de première nécessité, rapport publié en 1975 par le DFEP). De l'avis du canton des Grisons, les conclusions de cette étude sont encore valables aujourd'hui. Dans les rapports des cantons qui n'ont pas encore été mentionnés, on constate que ceux-ci ont renoncé à porter un jugement sur la situation dans le domaine de l'approvisionnement, parce que, dans la plupart des cas, les données nécessaires faisaient défaut ou n'étaient plus actuelles. Certes, on peut discerner des lacunes plus ou moins importantes dans l'approvisionnement, les plus graves existant manifestement dans le canton du Tessin. Pour les cantons de Thurgovie et de Glaris, il n'y a pas de documentation. De nombreux cantons et, parmi eux, certains qui sont satisfaits de leur approvisionnement insistent sur les disparités régionales et communales qui sont considérables dans ce domaine. Sur la base de différents rapports, il semble que le

processus de sélection dans le commerce de détail de l'alimentation se soit plutôt produit dans les régions fortement développées que dans les contrées rurales ou de montagne. On constate également que les inconvénients ne concernent apparemment pas une région dans sa totalité, mais surtout des catégories démographiques et sociales bien précises, telles que les personnes âgées, les handicapés, les familles ne possédant pas de véhicules à moteur, la population montagnarde, etc. Cela met en évidence la dimension socio-politique du problème de l'approvisionnement. Les explications qui précèdent reflètent l'appréciation que portent les autorités cantonales sur la situation en matière d'approvisionnement. Mais comment le consommateur ressent-il la situation dans ce domaine? L'Institut pour la vente et le commerce de la Haute école de Saint-Gall pour les sciences économiques et sociales a effectué, en 1981, une enquête qui fournit de précieux renseignements sur ce point. 400 personnes, jouant le rôle de chef du ménage, ont été interrogées dans la partie nord de la Suisse orientale. Cette étude, intitulée «Konsumentenzufriedenheit» (le degré de satisfaction des consommateurs), a débouché sur des résultats dont la représentativité est en principe assurée. Il en ressort nettement que les consommateurs sont généralement satisfaits des possibilités qui sont les leurs en matière d'achats et qu'ils le sont aussi en particulier. La satisfaction est un peu moins marquée dans les campagnes que dans les régions urbaines; en règle générale, ce contentement est toutefois indépendant du lieu de résidence. Il est aussi surprenant d'apprendre que les 246 ' ~

personnes âgées qui ont été interrogées sont plus satisfaites des possibilités qu'elles ont de faire leurs achats que les plus jeunes. Même en ce qui concerne l'accessibilité des magasins d'alimentation, les personnes âgées sont d'un avis plus favorable. En ce qui concerne la disparition de points de vente de l'alimentation, les auteurs de l'étude précitée s'expriment comme il suit : Malgré la satisfaction relativement grande sur le plan de l'approvisionnement, 70 pour cent des personnes interrogées ont déclaré être préoccupées par la «mort des petites épiceries». Il est intéressant de noter que ce dépérissement représente plus un problème pour les personnes interrogées fort satisfaites de leur approvisionnement que pour celles qui le sont moins. Les consommateurs voient moins les répercussions négatives de la disparition des petits commerces dans l'entrave à leur propre approvisionnement que dans la perte de contacts personnels, dans le danger qui menace les «petits», dans un accroissement excessif de puissance, dans le péril qu'en court la «vie au village». Ces différents résultats peuvent se résumer comme il suit: en Suisse, l'approvisionnement en biens de première nécessité n'est généralement pas entravé à l'heure actuelle; il ne le sera pas non plus à moyen terme. Tout au plus peut-on constater certaines carences ponctuelles.

123.2 Répercussions des changements de structures du point de vue de la politique de sécurité, de la politique régionale et de celle relative à la concurrence

Les répercussions des modifications structurelles dans le commerce de détail de la branche alimentaire soulèvent notamment des questions relatives à la politique de sécurité. Par exemple, le réseau des magasins est-il devenu si lâche qu'on ne puisse plus assurer l'approvisionnement en temps de crise ou de guerre? A cette question, il convient de répondre par la négative. Le projet de loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (FF 1981 lu 377), dont le Parlement délibère à l'heure actuelle, tient compte de la modification de la structure de l'approvisionnement et crée des conditions propres à assurer l'approvisionnement en biens et services de première nécessité, tant en cas de guerre ou de menace extérieure qu'en cas de grave pénurie à laquelle notre économie ne serait plus en mesure de faire face par ses propres moyens. Le chiffre 2 présente les mesures dont on dispose. Outre les impératifs de la politique de sécurité, il y a ceux de la politique régionale. La Confédération et les cantons

font de grands efforts pour promouvoir le développement économique des régions du pays les moins développées. Il ne fait aucun doute qu'une diminution excessive des points de vente de l'alimentation irait partiellement à l'encontre des objectifs de la politique régionale: Telle que se présente aujourd'hui la structure de l'approvisionnement dans les régions faiblement développées, les modifications structurelles dans le commerce de détail n'ont pas pris une tournure annonciatrice de ce danger. Aussi bien la loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (RS 901.1), que la loi fédérale 247

du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne (RS 901.2), permettent, en outre, d'accorder une aide financière pour des équipements destinés à assurer l'approvisionnement en biens de première nécessité. Enfin, pour ce qui est des changements structurels vus sous l'angle de la politique en matière de concurrence, il convient de citer le rapport publié en 1979 par la Commission des cartels et intitulé «La concentration dans le commerce de détail du secteur alimentaire»: «Le nombre important des entreprises participant au commerce de détail dans le secteur des denrées alimentaires semble suffisant pour assurer une saine concurrence. (...) Il n'est pas possible de parler, pour l'instant, d'une concentration des entreprises menaçant ou même excluant la concurrence.» Il est cependant indéniable que des altérations de la concurrence ou des entraves à celle-ci peuvent se produire, notamment par suite de pratiques en matière de prix d'appel ou d'un usage abusif de la puissance d'achat. Le chiffre

E. 32

Elimination des distorsions de concurrence Une autre préoccupation cruciale pour les auteurs de l'initiative est d'éliminer les distorsions de concurrence. Ceux-ci entendent surtout combattre la politique des prix d'appel, les abus découlant de la puissance d'achat et les prix discriminatoires dans les relations entre les fournisseurs et les acheteurs (cf. ch. 4). La politique des prix d'appel consiste notamment, pour le vendeur, à offrir une petite partie de son assortiment à des prix très bas, cela pour des raisons publicitaires, afin d'attirer les acheteurs. A rencontre des baisses de prix fondées sur une véritable politique des prix tendant surtout à promouvoir l'écoulement des articles vendus au rabais, les prix d'appel ont pour objectif de faire augmenter le chiffre d'affaires des articles qui ne font pas l'objet de rabais; celui qui fait une telle offre cherche à obtenir globalement un bénéfice maximum par le biais d'une calculation compensatoire ou encore à conquérir certains marchés sectoriels. Les abus découlant de la puissance d'achat existent par exemple lorsque de grandes sociétés de distribution utilisent leur puissance sur le marché pour imposer des conditions d'exception à leurs fournisseurs ou pour leur réclamer d'autres avantages qu'elles ne pourraient sans cela pas obtenir dans une négociation normale entre partenaires égaux. De tels procédés peuvent fausser notablement le jeu de la concurrence avec les petits détaillants. Il peut en résulter une discrimination dans les prix lorsque les producteurs qui dépendent d'une société de distribution ayant une grande puissance d'achat se voient contraints de faire des conditions moins favorables aux autres acheteurs moins importants, afin de chercher à s'en tirer globalement sans perte. Dans une telle situation, la distorsion de concurrence peut même s'accroître dans le commerce de détail. Ces problèmes sont ou seront traités dans la loi fédérale sur la concurrence déloyale (LCD) et dans la loi fédérale sur les cartels et organisations analogues (LCart). Tandis que la réglementation relative à la politique des prix d'appel fait partie des tâches dont l'accomplissement relève de la LCD (cf. ch. 321.1), l'utilisation abusive de la puissance d'achat et la discrimination dans les prix sont

du ressort de la LCart (cf. ch. 321.2). En outre, la «Charte de la concurrence loyale» (cf. ch. 322) offre la possibilité de lutter, sur une base privée et facultative, contre les excès et les abus de la concurrence. 260

321 Bases légales 321.1 Loi fédérale sur la concurrence déloyale La loi fédérale du 30 septembre 1943 sur la concurrence déloyale (LCD; RS 241) a pour but de protéger contre ce genre de concurrence. La libre concurrence économique qu'on reconnaît, de toutes parts, comme un fondement de notre système économique valant la peine d'être protégé, constitue le point de départ de cette loi. Dans la disposition générale énoncée à l'article 1er, 1er alinéa, LCD, la concurrence déloyale est définie comme «abus de la concurrence économique résultant d'une tromperie ou d'un autre procédé contraire aux règles de la bonne foi». Le principe de la bonne foi, qui joue un rôle essentiel, constitue un critère normatif distinct et une maxime objective de comportement. Une faute subjective ou une volonté consciente de l'auteur n'est donc pas nécessaire. A la disposition générale s'ajoute un catalogue d'éléments constitutifs spéciaux de la concurrence déloyale. Cette énumération n'est point exhaustive, mais est donnée à titre d'exemple seulement. Quant aux suites juridiques, l'accent est mis sur la protection conférée par le droit civil. En outre, celui qui est en droit d'ouvrir action peut aussi déposer une plainte pénale. Bien que la LCD actuellement en vigueur ait paru être une loi d'avant-garde à l'époque où elle a été élaborée, les changements considérables intervenus dans le domaine de la concurrence nécessitent, aujourd'hui, une révision. Les causes de ces mutations sont tant sociales qu'économiques. De nouvelles structures commerciales et de nouvelles formes de vente sont nées; des méthodes de vente, nouvelles elles aussi, sont apparues, tandis que le rôle économique et social du consommateur a gagné en importance. La suppression des prix imposés dans le commerce de détail a provoqué un durcissement de la concurrence dans le domaine des prix. Les conditions de concurrence modifiées ont débouché sur une situation qui fait douter que le droit en vigueur soit encore à même d'assurer une protection contre la concurrence déloyale. De même, la jurisprudence récente a montré que ce droit ne permet notamment pas d'appréhender suffisamment la publicité que constituent les prix d'appel. Cette évolution de la concurrence a suscité, au cours des dernières années, toute une série d'interventions politiques et d'études de ce problème. A la fin de 1977, le Département fédéral de l'économie publique a institué une commission d'experts pour la révision de la LCD. Au printemps 1980, la commission d'experts déposa un avant-projet de loi révisée. Celui-ci fut soumis durant la même année à la consultation des cantons, des partis politiques, des organisations faïtières de l'économie et d'autres associations intéressées. Pour une bonne part, les résultats de la consultation furent très contradictoires. Le projet de révision a été retravaillé et, par arrêté du 2 juin 1982, nous avons chargé le Département fédéral de l'économie publique de préparer un message à l'intention des Chambres fédérales. La révision de la LCD vise principalement à mieux protéger la concurrence loyale. Des parties essentielles de la LCD ont été reprises dans le projet de révision parce qu'elles ont donné satisfaction. De même, ce projet reste sur le terrain d'une législation de prévention et de répression des abus. Il contient 261

notamment des dispositions sur les prix d'appel et la publicité déloyale, sur la protection des prestations et les conditions commerciales générales ainsi que sur le renforcement de la protection offerte par le droit civil et le droit pénal. Dans le contexte de l'initiative populaire, c'est surtout la réglementation des prix d'appel qui revêt une importance particulière. La disposition du projet de révision qui concerne les prix d'appel offrira, si elle

est adoptée, une base légale permettant de combattre les distorsions de la concurrence provoquées par la politique des prix d'appel. A ce point de vue et dans ce domaine, on peut considérer la LCD révisée comme une contre proposition indirecte à l'initiative populaire. Cette disposition relative aux prix d'appel qualifie de déloyaux les agissements suivants: Agit déloyalement, celui qui offre à bas prix, de façon réitérée, un choix de marchandises, d'œuvres ou de prestations, trompant ainsi la clientèle sur ses propres capacités ou celles de ses concurrents. La tromperie est présumée lorsque le prix de vente est inférieur au prix coûtant usuel dans le commerce; si le défendeur apporte la preuve du prix coûtant effectif, celui-ci est déterminant pour le jugement. Cette définition se fonde sur deux éléments: l'offre réitérée à bas prix et la tromperie objective du consommateur. La présomption en faveur du plaignant facilite la procédure probatoire. La tromperie sera présumée lorsque le prix de vente sera inférieur au prix coûtant usuel dans le commerce. Ce dernier prix pourra être établi grâce à l'indication obligatoire des prix, qui figurera dans la LCD. Les fournisseurs seront obligés d'indiquer les prix et conditions usuels concernant les marchandises que les grossistes et détaillants mettent en vente. Cette indication obligatoire des prix vaudra également pour des entreprises à intégration verticale (de la production jusqu'à la vente au détail), puisqu'il importe là aussi d'empêcher la politique des prix d'appel. Cependant, le défendeur disposera de deux voies pour réfuter la présomption de tromperie. Ou bien il prouvera qu'il n'y a pas tromperie, ou bien il apportera la preuve qu'il n'a pas vendu au-dessous de son propre prix coûtant. Si le défendeur parvient à apporter cette preuve, il incombera alors au plaignant de prouver qu'il y a tromperie. La conséquence la plus importante de la présomption de tromperie est bel et bien le renversement du fardeau de la preuve. Il sera ainsi plus aisé de déposer plainte. L'établissement d'une telle présomption devrait, en outre, avoir un effet préventif sur les discriminations de prix économiquement injustifiées, puisque celui qui opère ce genre de discriminations devra s'attendre à ce que ses pratiques apparaissent au grand jour au cours d'un procès concernant des prix d'appel déloyaux. > La réglementation des prix d'appel présentée ici fait partie du droit régissant la loyauté des rapports économiques puisqu'à l'élément d'une offre réitérée à bas prix doit s'ajouter l'élément de tromperie. La présomption de tromperie se fonde sur l'hypothèse qu'une entreprise qui vendra systématiquement au-dessous du prix coûtant le fera uniquement pour des raisons de publicité, et non pas pour des raisons relevant de la politique des prix. 262

Les règles prévues pour la LCD devraient contribuer à empêcher les pratiques extrêmes en matière de prix d'appel, ainsi qu'à prévenir les distorsions de la concurrence pouvant résulter de telles méthodes. La disposition sur les prix d'appel a pour but de renforcer la concurrence libre et loyale, fondée sur le principe des prestations effectives et un véritable rapport prix/prestation, souvent occulté par une publicité recourant systématiquement aux prix d'appel. 321.2 Loi fédérale sur les cartels et organisations analogues L'article 31b15, 3e alinéa, lettre d, ainsi que les articles 64 et 64Ms de la constitution fédérale forment la base constitutionnelle d'une loi sur les cartels. Ces règles donnent à la Confédération la compétence de veiller au bon fonctionnement de la concurrence qui est indispensable à l'économie de marché. Pour ce faire, elle peut édicter des dispositions de droit administratif, civil et pénal dans le cadre d'une législation destinée à prévenir et combattre les abus. Par conséquent, il y a lieu d'intervenir contre les cartels et les organisations analogues lorsque les effets de la concurrence, qui sont souhaitables dans l'intérêt général, ne se font plus sentir suffisamment en raison d'une cartellisation ou d'une concentration excessive. Concrètement, la loi sur les cartels vise un double but: d'une part, il s'agit de permettre à la

concurrence économique de jouer son rôle dans l'intérêt général; d'autre part, il importe de protéger l'individu dans son droit au libre exercice d'une activité économique. La loi est donc au service de la protection de la concurrence - qui est une institution de l'économie de marché - et de la protection du libre exercice d'une activité économique, le premier objectif faisant plutôt appel à des moyens de droit administratif, tandis que le second requiert surtout des mesures fondées sur le droit civil. La loi actuelle sur les cartels date du 20 décembre 1962 (LCart; RS 251) et répond largement au double objectif précité; elle ne se limite pas aux cartels, mais vise également les organisations analogues aux cartels, qui sont typiques des processus de concentration économique. Malgré cela, on a dressé, en 1971 déjà, un inventaire de problèmes qui faisaient apparaître comme indiquée une révision de la loi sur les cartels (motion Schürmann). Les préoccupations se cristallisèrent sur trois points cruciaux en rapport avec la révision de la loi. Le Conseil fédéral s'y rallia dans son message du 13 mai 1981 (FF 1981 II 1244): - Mettre plus encore l'accent sur l'efficacité de la concurrence, lorsqu'il s'agit de peser les intérêts en jeu pour établir les répercussions dommageables des restrictions de concurrence. - Mieux protéger les formes utiles de la concurrence, tout en tolérant d'éventuelles mesures limitant la concurrence en raison des formes dommageables (concurrence ruineuse ou inefficace). - Améliorer les moyens et les méthodes permettant de juger des nouvelles formes de limitation de la concurrence, dues notamment à la concentration économique et à la puissance d'achat. 263

En rapport avec la présente initiative, la révision de la loi, dont délibère le parlement à l'heure actuelle, revêt sans aucun doute une importance certaine. Le dernier des points de la révision dont il est question ci-dessus devrait notamment répondre aux intentions des auteurs de l'initiative et mérite donc d'être présenté de façon un peu plus détaillée (à propos de la puissance d'achat, cf. paragraphe suivant ; à propos de la concentration, cf. ch. 34). Parallèlement à la concentration économique, la puissance d'achat s'est également fortement accrue ces dernières années, au point de devenir importante en matière de concurrence. Divers marchés sont devenus de véritables marchés d'acheteurs. Dans ces domaines, les soumissionnaires ont en face d'eux des acheteurs exerçant une influence déterminante sur le marché et qui ont la possibilité d'en mésuser à l'égard des soumissionnaires. La loi actuelle sur les cartels est, en revanche, largement dirigée vers les problèmes traditionnels en relation avec la puissance de l'offre et elle n'indique guère comment il convient de régir la puissance d'achat. Certes, la Commission des cartels a procédé à une enquête pour étudier, dans leurs généralités, les problèmes découlant de la puissance d'achat; elle est arrivée à la conclusion que la loi actuelle sur les cartels englobait parfaitement les abus de cette puissance. Pourtant, l'importance que cette question a prise ces derniers temps fait apparaître la nécessité de préciser le texte de la loi pour qu'à l'avenir, la pratique puisse se fonder sur ces nouvelles dispositions. En vue de cette concrétisation, on a prévu d'abord l'article 4, 2^e alinéa, du projet de loi. Sa teneur est la suivante : 2 Pour apprécier l'état de la concurrence, il faut retenir tous les facteurs déterminants, tant du côté de l'offre que de la demande, en particulier le nombre des concurrents, leurs parts du marché, les modes d'approvisionnement et de distribution, la puissance financière, les liaisons entre entreprises, ainsi que le degré de dépendance des entreprises participant au marché par rapport à l'organisation examinée. Cette norme juridique contient les éléments essentiels permettant de tester la structure du marché et elle tend à insister expressément sur le fait que l'influence exercée sur le marché, qui vient de la concentration d'entreprises formant de véritables conglomerats (p. ex. un «konzern» mixte) ou sur des avantages semblables en matière de concurrence, sera prise en considération pour apprécier la

situation d'une entreprise sur le marché et pour la soumettre à la loi sur les cartels, même lorsqu'on ne peut pas encore parler, sur le marché en question, d'une part importante prise par une entreprise. Certes, des parts élevées constituent un indice de poids pour l'existence d'une influence déterminante sur le marché, mais, même lorsque les parts au marché sont plus modestes, on ne saurait exclure une influence déterminante sur le marché, puisque celle-ci est toujours possible en raison d'autres circonstances. Parmi les entraves illicites à la concurrence qui sont énumérées à l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, on trouve en outre la disposition suivante: 2 Peuvent en particulier constituer de telles mesures : b. Le refus d'acheter des marchandises, les discriminations à l'égard de fournisseurs en matière de prix ou de conditions, ainsi que l'exigence excessive en matière de prix ou de conditions de faveur; 264

La lettre b mentionne donc expressément des mesures pouvant constituer un abus de la puissance d'achat. Dans ce contexte, il faut pourtant relever que seule une exigence «excessive» dans le domaine des prix ou des conditions commerciales peut être assimilée à une mesure abusive. On ne doit pas toucher au principe de la juste rémunération des prestations. Cette disposition vise uniquement des avantages ou faveurs qui proviennent d'abus en relation avec la puissance d'achat et qui ne se justifient donc pas sur le plan de la gestion d'entreprise. Enfin, au sujet des actions en suppression et en cessation, on trouve à l'article 9, 1^{er} alinéa, lettres c et d ce qui suit: 1 Pour assurer la suppression de l'état de choses illicite ou la cessation de la mesure, le juge peut, à la requête du demandeur, décider que: c. La centrale d'achat ou de vente d'un cartel ou les entreprises qui constituent une organisation analogue auront à conclure, avec celui qui a subi l'entrave à la concurrence, des contrats conformes au marché et aux conditions usuelles de la branche; d. Des contrats sont nuls en tout ou en partie. Au sujet de la lettre c, on relèvera que cette norme juridique s'applique de la même manière aux comportements cartellaires abusifs tant du côté de l'offre que de la demande. En principe, l'obligation de contracter peut s'appliquer à la livraison aussi bien qu'à l'achat. Pour un acheteur qui est puissant sur le marché, une obligation d'achat représente une forte atteinte à sa politique commerciale et, plus particulièrement, à sa politique en matière d'assortiment. C'est pourquoi la disposition parle précisément de «contrats conformes aux marchés et aux conditions usuelles de la branche». Avec cette formule, la loi se limite à un contenu objectif, raisonnable et économiquement supportable, et elle ne veut pas contraindre les entreprises à conclure des contrats qui n'auraient pas de raison d'être en l'absence d'une puissance d'achat. On peut, toutefois, envisager qu'un acheteur puissant sur le marché suspende l'achat d'un certain article parce que le soumissionnaire a osé refuser des prétentions abusives quant au prix ou aux conditions. Dans des cas de ce genre, une obligation d'achat prononcée par le juge est parfaitement possible ainsi que le prévoit le projet de loi. Ces trois exemples montrent clairement que nous avons la ferme intention d'accentuer, dans le domaine de la puissance d'achat, notre politique régissant la concurrence. Les tribunaux civils et la commission des cartels auront, grâce à ces directives, des possibilités accrues pour juger les faits relatifs à la puissance d'achat et pour agir au besoin de la manière appropriée. Le succès pratique de cette modification de la loi dépend, toutefois, de la disposition des intéressés à mieux porter ces abus à la connaissance des autorités compétentes. 322 Charte de la concurrence loyale Depuis un certain temps, diverses associations et organisations privées du commerce de détail, notamment du secteur alimentaire, ont fait des efforts pour résoudre, par une autorégulation, les problèmes consécutifs à une âpre concurrence et à la concentration dans l'économie. Au début de 1980, il y eut, 20 Feuille fédérale. 134« année. Vol. m 265

sous la présidence du chef du Département fédéral de l'économie publique, un échange de vues entre les principales organisations actives dans le commerce de détail. A l'occasion de cette rencontre, on institua un groupe de travail pour l'autorégulation de la concurrence dans le commerce de l'alimentation. Ce groupe reçut pour mission d'établir des règles communes de comportement en matière de loyale concurrence. Font partie de ce groupe de travail toutes les organisations, associations et entreprises importantes du commerce du secteur alimentaire, ainsi que les associations du commerce de détail indépendant, du commerce de gros, des producteurs et des grandes sociétés de distribution. Après deux ans de travail soutenu, la «charte de la concurrence loyale» a été rédigée et sera soumise aux associations et organisations pour ratification. Les normes de comportement énoncées dans la charte reposent sur les principes suivants : - éviter des actes de concurrence déloyale, en particulier dans les domaines de la publicité, de la formation des prix, de leur indication et de leur comparaison; - ne fournir aucune prestation, prestation accessoire ou prestation spéciale sans contre-prestation équivalente, justifiable sur le plan économique; - éviter que les partenaires commerciaux ne soient traités de manière inégale sans raison objective; - renoncer aux abus en relation avec la puissance de l'offre ou celle d'achat. Puisque la charte, réglementation interne, peut aller plus loin dans le détail que la LCD lorsqu'il s'agit de réglementer des faits ou des comportements répréhensibles, on attend donc d'elle qu'elle fournisse des points de repère pour l'interprétation de la LCD et qu'elle exerce par conséquent une influence positive sur la jurisprudence. Une charte efficace et respectée par les partenaires du marché pourrait, en outre, décharger quelque peu la LCD, sans pour autant dispenser l'autorité d'entreprendre la révision de cette loi. 323 Résumé La politique des prix d'appel, les abus entraînés par la puissance d'achat et les discriminations de prix posent des problèmes cruciaux aux yeux des auteurs de l'initiative. Nous sommes conscients de l'importance de ces questions et résolus à suivre, en matière de concurrence, une politique basée sur une législation destinée à prévenir et à combattre les abus. La révision de la LCD vise à renforcer la protection dont jouit la concurrence loyale. La disposition du projet de révision qui concerne les prix d'appel devrait permettre de lutter efficacement contre les distorsions de la concurrence qui sont consécutives aux pratiques d'appel. Dans ce domaine, la LCD mérite d'être considérée comme un contre-projet indirect à l'initiative populaire. Le projet de révision de la loi sur les cartels, dont le parlement délibère actuellement, contient des dispositions qui permettront d'intervenir mieux que par le passé contre l'abus de la puissance d'achat et contre les discriminations de prix qui s'ensuivent. On mentionnera, enfin, la charte de la concurrence loyale qui n'est pas encore 266

ratifiée. Grâce à ses règles de comportement établies sur une base privée, elle pourrait, si elle est respectée, décharger la LCD et fournir aux tribunaux d'utiles éléments de décision lorsqu'il s'agit d'apprécier les distorsions de la concurrence. Une LCD et une LCart, toutes deux révisées, ainsi que la charte de la concurrence loyale, pourraient constituer une panoplie de moyens d'action propre à répondre dans une notable mesure aux préoccupations exprimées par les auteurs de l'initiative en matière de politique de la concurrence.

E. 33

Imposition fiscale des grandes sociétés de distribution 331 Introduction La présente initiative populaire demande, entre autres, une imposition équitable des grandes sociétés de distribution. Cette revendication traduit la conviction des auteurs de l'initiative, selon lesquels les grandes sociétés de distribution sont fiscalement avantagées. Comme les «hearings» l'ont révélé (cf. ch. 4), les auteurs pensent que l'avantage fiscal dont bénéficient

les grandes sociétés de distribution tiennent surtout au fait que ces entreprises organisées en coopératives sans but lucratif présentent un bénéfice net qui n'est pas en rapport avec leur puissance économique effective. A cela s'ajoute un autre fait: les paiements anticipés à des coopérateurs et à des tiers, lorsqu'ils ne sont pas nécessités par les impératifs de la gestion, ne s'additionnent que partiellement à leur bénéfice net. De surcroît, les coopératives échappent à la double imposition fiscale, tandis que pour les sociétés de capitaux tant le bénéfice de l'entreprise que les dividendes versés aux détenteurs du capital sont imposés par le fisc. Le 5 mars 1979, le conseiller national Scharli s'était fondé sur des considérations identiques pour déposer une initiative parlementaire (79.221). Sous la forme d'un projet conçu en termes généraux, il avait proposé de créer dans la constitution une base permettant à la Confédération d'imposer un impôt minimum aux coopératives sans but lucratif, cela à la mesure de leur puissance économique calculée selon d'autres critères. Ce faisant, lesdits critères devaient être choisis de façon à ce que les petites coopératives, les coopératives d'entraide et les coopératives agricoles ne tombent pas sous le coup de cet impôt minimum. La commission du Conseil national chargée d'examiner cette initiative a décidé, le 26 novembre 1980, de proposer au Conseil de rejeter l'initiative parlementaire individuelle du conseiller national Scharli et de la classer, parce que l'imposition d'un impôt minimum est difficilement compatible avec le principe d'une imposition selon la capacité économique. La commission a, en outre, adopté, à l'intention du plénum, une motion concernant l'imposition des coopératives à but lucratif. Dans sa première partie, cette motion demandait que l'Administration fédérale des contributions veille au moyen d'instructions à ce que les bénéfices des coopératives distribués par anticipation sous la forme de prestations en faveur des coopérateurs ou de tiers soient ajoutés au bénéfice net des coopératives en vertu de l'article 49 de l'arrêté du Conseil fédéral du 26

9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale (AIN; RS 642.11). La seconde partie de la motion demandait que de telles prestations appréciables en argent soient du même coup imposées auprès de leurs bénéficiaires, notamment par l'introduction d'un impôt anticipé à caractère forfaitaire. En présentant cette motion, la commission faisait siennes, pour l'essentiel, les idées du professeur Böckli publiées dans un article consacré à la réforme de l'imposition des coopératives (Revue fiscale, juin 1980, p. 235 ss). Dans son article, l'auteur part du principe que, selon le code des obligations, les prestations appréciables en argent que la coopérative fournit aux coopérateurs ne font pas partie du bénéfice net, tandis que, dans le cas des sociétés anonymes, seul est distribué le bénéfice net figurant au bilan. Le versement anticipé de prestations, imposé par la loi aux coopératives, échapperait donc finalement à l'imposition. Comme base permettant de déterminer l'impôt, l'auteur propose de prendre, pour la société anonyme et la société coopérative, la valeur ajoutée nette, à calculer après déduction des dépenses de personnel, mais avant les prestations anticipées directes ou indirectes. Il propose en outre d'imposer, sous forme d'un impôt anticipé à caractère forfaitaire, les prestations appréciables en argent fournies à des coopérateurs ou à des tiers. Le 1er juin 1981, le Conseil national a accepté la motion de sa commission concernant l'imposition des coopératives à but lucratif. En revanche, le 17 décembre 1981, le Conseil des Etats n'a adopté que la première partie de la motion, transformant alors la seconde partie en postulat. Par conséquent, en matière d'imposition des coopératives, il y a maintenant deux interventions parlementaires dont il faut tenir compte. 332 Principes de l'imposition selon le droit en vigueur Jusqu'à la fin de 1958, les sociétés de capitaux et les coopératives étaient traitées différemment en ce qui concerne l'impôt de défense nationale (impôt fédéral direct). Les sociétés de capitaux

étaient soumises à un impôt progressif sur le bénéfice net, calculé selon le principe du rendement, ainsi qu'à un impôt proportionnel sur le capital, à savoir capital libéré et réserves. En revanche, les coopératives payaient un impôt proportionnel sur le bénéfice net et un impôt également proportionnel sur la fortune nette. L'arrêté fédéral du 1er juillet 1958 (RO 1958 412), entré en vigueur le 1er janvier 1959, a, par contre, innové en prescrivant que toutes les personnes morales doivent, indépendamment de leur forme juridique, être imposées aussi équitablement que possible selon leur degré de capacité économique (art. 41ter, 3e al., let. c, est.; aujourd'hui art. 41ter, 5e al., let. a, cst./art. 8, 3e al., let. c, disp. trans., est.). Sur ces bases, les coopératives au sens des articles 828 ss CO sont donc, depuis le 1er janvier 1959, imposées en vertu du droit qui régit l'IDN (impôt fédéral direct) comme les sociétés de capitaux. Dès lors, elles s'acquittent d'un impôt sur le rendement net et d'un impôt complémentaire sur le capital et les réserves. Ces deux impôts sont calculés d'après le même barème pour les sociétés de capitaux et pour les coopératives: l'impôt sur le bénéfice net selon un tarif à trois paliers au sens de l'article 57 AIN, l'impôt complémentaire d'après le barème proportionnel dont il est question à l'article 60 AIN. 268

De même, le rendement net imposable se calcule, pour les coopératives, d'après les mêmes principes que pour les sociétés de capitaux. En vertu de l'article 49 AIN, qui est donc déterminant aussi bien pour les premières que pour les secondes, le rendement net imposable se détermine à partir du compte de pertes et profits. On y ajoute les postes qui, au cours de l'exercice ou lors de l'établissement du bilan, sont préalablement sortis du compte de résultats, pour autant que ces opérations n'aient pas le caractère de frais d'amortissements ou de provisions justifiés et conformes à l'usage commercial. Font aussi partie de ces postes ajoutés, tous les bénéfices qu'une société de capitaux ou une coopérative versent ouvertement ou non à ses actionnaires, à ses membres ou à des personnes qui lui sont proches. Sont déductibles du rendement net des sociétés de capitaux et des coopératives, les impôts, les dotations pour des buts de prévoyance professionnelle en faveur du personnel de l'entreprise ainsi que les affectations à des buts d'intérêt général exclusivement (art. 49, 2e al., AIN). Lorsque des coopératives versent des prestations à leurs sociétaires, il n'y a pas non plus, en ce qui concerne l'imposition fiscale des bénéficiaires, de différence fondamentale par rapport à un actionnaire recevant une prestation analogue de la société anonyme. En vertu de l'article 21, 1er alinéa, lettre c, AIN, les prestations appréciables en argent que la coopérative fournit aux coopérateurs sont aussi imposées auprès de leurs bénéficiaires pour autant que lesdites prestations reposent sur le droit de participation à une coopérative, c'est-à-dire sur la part sociale détenue par le coopérateur. La même réglementation est valable à propos de l'impôt anticipé dont la perception prend fin par la déclaration du revenu et de la fortune pour les impôts directs. Les coopérateurs qui paient honnêtement leurs impôts obtiendront donc le remboursement de l'impôt anticipé pour autant qu'ils aient déclaré comme revenu les prestations en espèces qui leur auront été versées. Comme on l'a dit, l'imposition du revenu des bénéficiaires des prestations de même que le prélèvement de l'impôt anticipé selon le régime en vigueur, tout cela implique que la prestation appréciable en argent de la coopérative repose sur le droit coopératif de participation. Sinon, cette prestation n'est pas imposable auprès du bénéficiaire. Ne sont par conséquent pas imposables: - les prestations telles que des ristournes qui ne sont pas versées au titre de la participation au capital (part sociale), mais d'après d'autres critères (notamment le chiffre d'affaires); - les prestations de coopératives dont le capital n'est pas subdivisé en parts sociales; - les prestations qui -sont accordées non seulement aux coopérateurs, mais d'une manière générale. Pour ce qui est de la non-imposition des

prestations fournies indistinctement aux membres et à ceux qui ne le sont pas, il en va, toutefois, exactement de même pour les sociétés anonymes qui vendent des marchandises (p. ex. des biens de consommation) aux mêmes prix de faveur pour les actionnaires et ceux qui ne le sont pas. Dans la pratique, les autorités fiscales font en outre preuve de retenue dans l'imposition de prestations en nature. En règle générale, on n'impose pas les bons que les coopérateurs reçoivent pour visiter un 200 ou une exposition, 269

pour utiliser un remonte-pente ou un chemin de fer de montagne. La même tolérance s'applique également aux prestations en nature fournies par les sociétés anonymes, par exemple les bons de vol que Swissair donne aux porteurs d'actions nominatives. En droit cantonal, les prestations que les coopératives versent à leurs sociétaires sont imposées auprès des bénéficiaires de la même façon que pour l'impôt fédéral direct. Quant aux coopératives, elles sont, dans la plupart des cantons, assimilées à des sociétés de capitaux. Certains cantons les imposent, en revanche, selon les dispositions et les principes applicables aux personnes physiques. D'autres cantons distinguent les coopératives à but lucratif et les coopératives d'entraide, imposant alors les premières comme des sociétés anonymes et les secondes comme des personnes physiques. En outre, quelques cantons connaissent, en lieu et place de l'impôt ordinaire sur le bénéfice et le capital des personnes morales, un impôt minimum calculé selon une autre méthode, basée sur les recettes brutes et/ou la propriété foncière, lorsque cet impôt dépasse les impôts ordinaires. Dans le cadre de la législation en gestation concernant l'harmonisation fiscale, il sera prescrit aux cantons d'imposer de façon générale les coopératives selon les mêmes dispositions et barèmes que ceux qui sont applicables aux sociétés de capitaux. 333 Application des principes d'imposition fiscale L'Administration fédérale des contributions use de son droit de surveillance (art. 72 AIN) pour veiller à ce que les principes d'imposition présentés ci-avant, déterminants pour l'impôt fédéral direct (IDN) et applicables aux coopératives et coopérateurs, soient effectivement appliqués par les autorités fiscales cantonales. Elle fait, au besoin, usage de son droit de recours, ce qui peut conduire, en dernière instance à un arrêt du Tribunal fédéral. A la demande de la commission du Conseil national, l'Administration fédérale des contributions a fait une enquête approfondie concernant les impôts payés par diverses grandes sociétés de distribution pour la 18^e et Ja. 19^e période de l'IDN. On n'a trouvé aucun indice permettant de penser que, dans la pratique, les grandes sociétés de distribution organisées coopérativement ne sont pas traitées de la même manière que les sociétés anonymes de distribution. On a examiné à fond les résultats de cinq coopératives Migros, de cinq coopératives Coop, de six autres coopératives et de 21 grandes sociétés de distribution exploitées sous la forme de sociétés anonymes. Les recherches se sont effectuées dans une triple perspective: un premier calcul a permis de convertir la part de l'IDN en pour-mille du chiffre d'affaires. Deux autres calculs ont permis de fixer le rendement net imposable en pour-cent du chiffre d'affaires et en pour-cent du capital imposable. Pour ces trois modes de calcul, on a constaté que les impôts payés par les coopératives Migros étaient les plus élevés, tandis que ceux de la Coop et des autres coopératives étaient un peu moins importants que ceux qui étaient à la charge des sociétés anonymes. 270

334 Motion et postulat relatifs à l'imposition des coopératives; état de leur réalisation La motion (cf. ch. 331) demandant que l'Administration fédérale des contributions veille par des instructions à ce que les répartitions de bénéfices anticipées auxquelles les coopératives procèdent - sous la forme de prestations en faveur de leurs sociétaires ou de

tiers - soient ajoutées en vertu de l'article 49 AIN au rendement net imposable des coopératives, ne peut pas concerner la législation. En effet, la législation actuelle (art. 49, 1er al., let. b, AIN), que reprendra la future législation sur l'harmonisation fiscale, dispose déjà que tous les bénéficiaires distribués par anticipation aux sociétaires sont imposables, peu importe que ce soient des libéralités en faveur de sociétaires ou de coopérateurs ou des libéralités en faveur de tiers. Par conséquent, de nouvelles mesures législatives seraient superflues. La motion ne sert pratiquement qu'à appuyer les autorités responsables des taxations. C'est dans ce sens que l'Administration fédérale des contributions examine s'il convient que la Confédération donne des instructions aux autorités de taxation pour appréhender mieux encore, dans la mesure de ce qui est possible et réalisable, les prélèvements anticipés qu'opèrent les sociétés de capitaux et les coopératives. Cependant, l'impératif de l'égalité devant la loi ne permet pas de donner des instructions pour les seules coopératives. C'est aussi en vertu de ce principe de l'égalité devant la loi que les sociétés de capitaux et les coopératives sont imposées de la même manière, tant dans la législation d'aujourd'hui que dans celle en préparation. Le postulat pénètre, en revanche, en terrain inconnu. L'impôt anticipé de caractère forfaitaire qu'il réclame ne pourrait en effet, malgré sa dénomination, être assimilé à l'impôt anticipé actuel qui est perçu en vertu de l'article 41Ms, 1er alinéa, lettre b, est. Ce dernier, de par sa conception, a pour objectif la compensation et n'a donc pas le caractère d'un forfait. Avec l'impôt anticipé à caractère forfaitaire qui est proposé, il s'agirait plutôt d'un impôt à la source frappant les coopératives à but lucratif pour leurs prestations appréciables en argent. Le but visé par le postulat est donc de créer un nouvel impôt à la source: Celui-ci aurait comme effet premier d'imposer certaines prestations appréciables en argent qui ne l'ont pas été jusqu'à présent, en partie pour des motifs d'ordre juridique et en partie pour des raisons pratiques. Cette extension de l'imposition ne pourrait pas se limiter aux coopératives, mais l'égalité devant la loi et l'égalité de traitement qui en découle obligeraient à imposer de même les prestations correspondantes fournies par les sociétés de capitaux. On doute fort que cette extension de l'imposition à des domaines fiscalement peu rentables soit bénéfique au climat fiscal. Mais, surtout, elle serait aussi en parfaite contradiction avec la préoccupation constante de simplifier les impôts, de diminuer la fiscalité et d'atténuer la double charge économique qui pèse sur les sociétés et leurs membres, ce dernier aspect faisant précisément l'objet de diverses interventions parlementaires. Il serait plus judicieux de trancher ces questions dans le cadre plus large des délibérations sur l'harmonisation fiscale à venir. 271

335 Résumé La présente initiative populaire part de l'idée que les grandes sociétés de distribution sont avantagées du point de vue fiscal. Selon les dispositions en vigueur, les coopératives, tout comme les sociétés de capitaux, paient un impôt calculé sur le rendement net imposable selon des principes identiques pour les premières et les secondes. Elles acquittent également un impôt complémentaire sur le capital et les réserves, les tarifs applicables étant les mêmes. De plus, il n'y a aucune différence fondamentale dans l'imposition des bénéficiaires de prestations fournies par une société de capitaux ou par une coopérative. Dans la plupart des cantons, le droit cantonal traite de la même manière les coopératives et les sociétés de capitaux, tandis que les coopérateurs qui bénéficient de prestations de leur coopérative sont en principe imposés comme des actionnaires. L'Administration fédérale des contributions s'emploie, en vertu de son pouvoir de surveillance, à contrôler que les principes d'imposition exposés ci-dessus soient respectés par les autorités cantonales chargées d'imposer les coopératives et les coopérateurs. Des études approfondies effectuées par l'Administration fédérale des contributions ont permis

d'établir que les coopératives ne sont nullement privilégiées par rapport aux sociétés anonymes comparables. Selon la réglementation actuelle, tous les prélèvements anticipés en faveur de sociétaires, de coopérateurs ou de tiers doivent être, pour l'imposition fiscale, ajoutés au bénéfice. La motion de la commission du Conseil national ne sert qu'à confirmer la pratique des autorités de taxation; d'autres mesures de législation sont donc superflues. Toutefois, l'Administration fédérale des contributions examine s'il y a lieu ou non de donner des instructions aux autorités de taxation en vue de mieux appréhender certaines prestations anticipées. En revanche, la revendication que le Conseil des Etats a transformée en postulat et qui vise à instaurer un «impôt anticipé de caractère forfaitaire» ne trouve pas place dans la conception de l'impôt anticipé actuel qui se fonde sur l'article 41Ms, 1er alinéa, lettre b, est. Il s'agirait plutôt d'un impôt à la source sur les prestations appréciables en argent des coopératives à but lucratif. Il serait plus judicieux d'examiner l'opportunité de ce nouvel impôt à la source lorsque sera discutée la future législation sur l'harmonisation fiscale.

E. 34

10 2 67 16 5 6

E. 39

9 38 27 122 7 5 5 H 407 1982 1

E. 44

11 2 78 16 7 7 41 10

E. 48

31 130 10 9 5 16 466 Distance jusqu'au prochain magasin jusqu'à 2 km 21 5 1 36 8 3 3 14 3 29 12 55 4 2 1 4 201 plus de 2 km 1 23 6 1 42 8 4 4 27 7 19 19 75 6 7 4 12 265 Population résidente des communes distantes de plus de 2 km du prochain magasin 303 3384 2215 248 5865 1926 962 1 127 2379 2008 5356 1 725 11899 712 2088 1 882 1420 45499 1>

Distance du centre de la commune sans magasin jusqu'au magasin le plus proche hors des frontières communales. Données des autorités communales. 2) Les cantons d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Zoug et d'Appenzell Rh.-Int. n'ont pas fait l'objet de l'enquête (cf. aussi tableau 1). Sources: - Consultation des communes, janvier 1978 - Propres enquêtes, hiver/printemps 1982 - Recensement de la population en 1980 283

284 Centres d'achat selon l'année d'ouverture et la surface de vente Tableau 5 ^\ Année ^\s^ ^\ Surface ^\ brute de vente ^-^^ plus de 20 000 m² de 10 000 à 20 000 m² ,. de 7000 à 9990 m² de 5000 à 6990 m² moins de 5000 m² Total des centres d'achat Surface brute de vente en 1000 m² 1970 2 1 11» 4 65,7 1971 — 1 1 7,7 1972 3 2 6 11 67,5 1973 2 5 5 2 14 97,8 1974 3 4 2 2 11 147,8 1975 3 1 . 1 5 122,0 1976 — 2 1 3 15,1 1977 — 1 4 5 20,7 1978 — 1 1 7 9 36,3 1979 — 2 2 3 7 35,4 1980 — 1 5 6 17,8 1981 1 1 2 1 5 38,2 Etat fin 1981 Centres 8 12 13 16 32 81 Surface de vente en 1000m* 220,0 159,1 104,9 92.9 95,1 672,0 » Ouverture 1968 Source: Unilever (Suisse) SA, mars 1982

Couverture des besoins par les stocks obligatoires et les réserves facultatives au 31 mars 1982 Graphique 1 Mois 20 15 10 Sucre Riz Matières Café grasses Cacao Beurre Thé de cacao Réserves facultatives Stocks obligatoires 285

Liste des organisations entendues 1. Union suisse des arts et métiers (USAM) 2. Association suisse des détaillants en alimentation (Veledes) 3. Union suisse des détaillants

(SDV) 4. Association suisse des entreprises à succursales 5. Association des grands magasins suisses 6. Fédération des coopératives Migros (Migros) 7. COOP Suisse (Coop) 8. Société anonyme pour les centres d'achat (AGEZ) 9. Colgro 10. Fédération suisse des importateurs et du commerce de (VSIG) gros 11. Société suisse de l'industrie des biens de consommation (Promarca) 12. Fondation pour la protection des consommateurs (FPC) 13. Fédération suisse des consommateurs (FSC) ; 14. Konsumentinnenforum der deutschen Schweiz und (CKF) des Kantons Tessin 15. Fédération romande des consommatrices (FRC) La communauté d'action de détaillants indépendants de Suisse (ASD) a donné son avis par écrit. 286

Arrêté fédéral Projet concernant l'initiative populaire «visant à garantir l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité, et à lutter contre le dépérissement des petits commerces» L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'initiative populaire «visant à garantir l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité, et à lutter contre le dépérissement des petits commerces», déposée le 3 octobre 1980'; vu le message du Conseil fédéral du 27 septembre 1982', arrête: Article premier 1 L'initiative populaire du 3 octobre 1980 «visant à garantir l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité, et à lutter contre le dépérissement des petits commerces» est soumise au vote du peuple. 2 L'initiative revêt la forme d'un projet conçu en termes généraux ; sa teneur est la suivante: Aux fins de garantir l'approvisionnement de toutes les couches sociales de notre population en biens de première nécessité, à des conditions semblables, il y a lieu de compléter la constitution par des dispositions visant à assurer la protection des petits commerces, qui permettent notamment: a. de soumettre la création et l'agrandissement de centres d'achat de grande surface à une autorisation dont l'octroi sera subordonné à la preuve du besoin ; b. d'éliminer les distorsions de la concurrence dans le commerce de détail; c. d'instaurer un régime fiscal prévoyant une imposition équitable des grandes sociétés de distribution et de déconcentrer celles-ci. Art. 2 L'Assemblée fédérale recommande au peuple de rejeter l'initiative. 27827 « FF 1980III1297 2» FF 1982III 233 287

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant l'initiative populaire «visant à garantir l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité, et à lutter contre le dépérissement des petits commerces» du 27 septembre 1982 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1982 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 44 Cahier Numero Geschäftsnummer 82.063 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 09.11.1982 Date Data Seite 233-287 Page Pagina Ref. No 10 103 535 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.