

5618

**MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification  
de la loi qui tend à assurer l'approvisionnement du pays  
en marchandises indispensables**

(Du 13 mai 1949)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi complétant la loi du 1<sup>er</sup> avril 1938 qui tend à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables.

**I**

1. La loi du 1<sup>er</sup> avril 1938 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables (RO 54, 309) donne à la Confédération pouvoir et mandat de prendre les mesures propres à pourvoir la population et l'armée des marchandises qui seront indispensables à leur approvisionnement en période de blocus économique ou en temps de guerre (art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al.). A l'effet d'assurer l'approvisionnement du pays, le Conseil fédéral peut, lorsque la situation générale l'exige, encourager, par des contrats ou par d'autres moyens appropriés, la constitution et l'augmentation de stocks par des tiers (art. 3, 1<sup>er</sup> al., lettre *b*). Si, d'autre part, des établissements privés sont contraints de constituer des stocks, la Confédération doit dédommager ceux qui, de ce fait et sans leur faute, après déduction de tout bénéfice, ont éprouvé une perte (art. 3, 1<sup>er</sup> al., lettre *c* et al. 3). Dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays, on fit déjà usage de ces dispositions avant et après le début de la dernière guerre. C'est ainsi qu'on encouragea, dans la mesure du possible, par des contrats, la constitution et l'augmentation de stocks. On ne tarda cependant pas à s'apercevoir que la constitution de réserves obligatoires réglée par des contrats offrait des difficultés quant au financement. Aussi la banque nationale fut-elle appelée à prêter son concours pour l'ouverture de crédits à des conditions avantageuses. Les détenteurs de stocks obligatoires purent ainsi obtenir d'elle des crédits s'élevant jusqu'à 80 pour cent de la valeur des marchandises, au taux d'ecompte de 1,5 pour cent. Ainsi fut donnée



une forte impulsion à la conclusion de contrats de constitution de stocks obligatoires. La banque nationale ne put toutefois ouvrir ces crédits sans se couvrir auprès de la Confédération contre les risques qu'elle courait. De son côté, l'Etat ne pouvait prendre ces risques à sa charge sans s'entourer de garanties particulières. Cette situation engagea le Conseil fédéral à créer, en faveur de la Confédération, un droit de disjonction sur les réserves obligatoires. L'arrêté date du 19 janvier 1940 (arrêté du Conseil fédéral concernant le droit de disjonction de la Confédération sur les réserves obligatoires) et se fonde sur l'arrêté fédéral du 30 août 1939 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité (RO 56, 94). Le droit de disjonction consiste en ceci: Lorsque la Confédération a garanti envers la banque nationale un crédit pour la constitution de réserves et qu'elle est prise à partie du fait de cette garantie, elle peut, en cas de faillite du détenteur des réserves, se les faire remettre et se désintéresser à l'exclusion de tout autre créancier. Si la liquidation des stocks opérée par la Confédération laisse un excédent, il revient à la masse de la faillite. Le droit reconnu à la Confédération de se saisir à titre exclusif des réserves obligatoires exige que les droits de gage existant sur ces réserves soient déclarés inefficaces envers elle, dans la mesure où ils compromettent son droit de disjonction, qui, à défaut d'une telle clause, pourrait devenir sans objet. Si la créance n'est pas couverte par les marchandises dont la disjonction a été requise, la Confédération a seule le droit de demander la nullité des actes par lesquels le débiteur a disposé de ses réserves obligatoires (art. 285 s. LP); cette clause était indispensable, elle aussi, afin que le débiteur ne puisse pas rendre illusoire le droit de la Confédération en aliénant ses réserves illicitement. La réglementation adoptée dans l'arrêté concernant le droit de disjonction a donné de bons résultats. Les modifications qui ont dû être apportées au droit civil (droit de gage) et à la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite sont limitées à ce que nécessite la garantie des droits de la Confédération.

2. Après la fin des hostilités, il ne put être question de renoncer aux mesures tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables. Ces derniers temps, la nécessité de maintenir des réserves obligatoires a également été discutée aux chambres, et nous avons insisté à plusieurs reprises sur cette question. Le 1<sup>er</sup> juin 1948, nous avons nommé un délégué à la défense nationale économique et l'avons chargé, en vertu de la loi tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables, d'élaborer les plans d'une nouvelle organisation de l'économie de guerre et de prendre toutes les mesures nécessaires à une rapide augmentation des approvisionnements, tout en tenant compte de la situation financière de la Confédération. Il devra être fait le moins possible usage du droit de contraindre les établissements publics ou privés de constituer des réserves, les risques que comporte une telle obligation pouvant représenter une charge trop lourde pour les finances fédérales.

Ces instructions, rendues nécessaires par la situation financière de la Confédération, ont été données en un temps où différents facteurs rendaient difficile le maintien de réserves sur des bases contractuelles. Par rapport à 1938 et 1939, la situation économique s'est radicalement modifiée. Les prix, qui étaient encore bas à cette époque, ont augmenté dans une mesure telle qu'ils dépassent en partie plusieurs fois le niveau d'avant-guerre. Les prix de diverses marchandises marquent toutefois déjà une tendance à la baisse, et c'est là un risque qu'il importe de prendre en considération. En outre, les capitaux propres des entreprises n'ont pas augmenté dans la même proportion que les prix. C'est pourquoi beaucoup d'entreprises ne peuvent constituer des réserves dans une même ou plus forte mesure qu'avant la guerre sans recourir à des fonds étrangers.

C'est essentiellement pour ces raisons que nous avons adopté le 30 novembre 1948 un arrêté sur le traitement des stocks obligatoires en matière d'impôt pour la défense nationale (RO 1948, 1125). Cet arrêté se fonde sur l'article 2 de l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 restreignant nos pouvoirs extraordinaires (RO 61, 1027). L'arrêté du 30 novembre a été pris après qu'on eut consulté les commissions des pouvoirs extraordinaires, lesquelles approuvèrent le projet en principe. En vertu de ces dispositions, le détenteur de réserves obligatoires peut prétendre, sous certaines conditions, que ses stocks supplémentaires, lors de la taxation en vue de l'impôt fédéral pour la défense nationale sur le revenu, le bénéfice net ou le rendement net, soient imputés à une valeur comptable inférieure à la valeur imposable. Le fait qu'il ne fut pas possible de renoncer à prévoir une nouvelle évaluation des marchandises lors de la suppression des réserves obligatoires eut toutefois pour conséquence de réduire l'efficacité de notre arrêté.

3. Entre-temps, on a constaté que l'intérêt pour la conclusion de ces contrats ne s'était pas développé suffisamment, malgré les conditions favorables des crédits accordés par la banque nationale, les allègements fiscaux et le fait que le maximum du crédit ait été porté à 90 pour cent de la valeur des marchandises.

Nous avons déjà relevé que de nombreuses entreprises n'étaient plus en mesure de financer elles-mêmes la constitution de réserves d'une certaine importance. Certaines d'entre elles renoncent non seulement à conclure des contrats, mais réduisent encore leurs stocks pour éviter le plus possible de s'endetter en recourant au crédit bancaire. Ces difficultés entravant l'accroissement des réserves ont été surtout invoquées par les entreprises que leurs relations étroites avec les banques empêchaient de solliciter des crédits auprès de la banque nationale. D'ailleurs, les banques ont aussi demandé à pouvoir participer au financement de la constitution de ces réserves obligatoires, considérant que l'ouverture de crédits pour l'acquisition de marchandises et la constitution de stocks rentre dans la catégorie

de leurs opérations habituelles. Il leur était cependant impossible de participer à ce financement, du fait qu'elles n'étaient la plupart du temps pas en état d'offrir les mêmes conditions que la banque nationale et que les entreprises, de leur côté, ne pouvaient assumer, pour l'acquisition de réserves supplémentaires, des charges d'intérêts au taux pratiqué usuellement pour les crédits commerciaux.

Le fait que la constitution des réserves obligatoires était financée exclusivement par la banque nationale a encore eu d'autres conséquences fâcheuses. Les crédits accordés par elle apportent, sur le marché, des capitaux supplémentaires et, de ce fait, favorisent l'inflation. C'était donc tant pour des motifs de politique monétaire et économique que pour assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables que nous devons donner suite aux demandes tendant à mettre les banques en mesure de financer la constitution de réserves obligatoires, à la condition que nous en ayons la possibilité juridique et qu'il n'en résulte pas un supplément de charges pour la Confédération.

4. La participation des banques aux opérations de financement des réserves dépendait du taux d'intérêt auquel elles étaient en mesure d'ouvrir des crédits. La garantie de l'Etat, telle qu'elle existe pour les opérations de la banque nationale, leur permet de réduire considérablement le taux d'escompte des effets concernant ces réserves. L'abaissement de l'intérêt à un taux adapté aux circonstances spéciales ne saurait en effet s'entendre sans une garantie accordée par la Confédération. Celle-ci ne pouvait cependant donner de telles garanties qu'à la condition de jouir, en cas de faillite du détenteur des réserves, des mêmes droits qu'elle a lorsque le financement est assuré par la banque nationale. La question a été résolue dans ce sens par notre arrêté du 9 mars 1949, dont les dispositions complètent celles de l'arrêté du 19 janvier 1940. Les commissions des pouvoirs extraordinaires ont approuvé cet arrêté complémentaire.

5. Tout porte actuellement à croire qu'on ne pourra renoncer dans un proche avenir aux réserves de marchandises indispensables. Même si une détente se produisait dans le domaine politique, on doit admettre que nous pourrions très facilement nous retrouver dans une situation identique à celle d'aujourd'hui ou de l'année 1938. Il est donc justifié d'incorporer dans la législation ordinaire les dispositions relatives au droit de disjonction.

Le droit de disjonction de la Confédération sur les réserves obligatoires est encore fondé sur nos pouvoirs extraordinaires; il est notamment défini par nos arrêtés des 19 janvier 1940 et 9 mars 1949. Dans le rapport présenté à la commission des pouvoirs extraordinaires au sujet de ce dernier arrêté, on a déjà expliqué qu'il importait de reprendre sans retard dans la législation normale les dispositions relatives au droit de disjonction. La durée d'application de cet arrêté est d'ailleurs limitée au 31 décembre

de cette année. Le droit de disjonction est à tel point lié à l'application des dispositions de la loi sur l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables que ces deux matières devraient être réglées par des dispositions légales d'une même valeur juridique, sans compter qu'il serait ainsi possible d'abroger deux autres arrêtés pris en vertu de nos pouvoirs extraordinaires. Sans le financement par la banque nationale, et, depuis notre arrêté du 9 mars 1949, par les banques privées également, il serait impossible de constituer en temps utile et en quantités suffisantes les réserves obligatoires telles que les prévoit la loi tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables. S'il est une fois possible de renoncer à la constitution de ces réserves, le droit de disjonction deviendra automatiquement sans objet. Puisque la loi accorde au Conseil fédéral la possibilité de décréter derechef la constitution de réserves obligatoires lorsque la situation l'exige, il importe de maintenir la voie ouverte au financement prévu jusqu'ici et, par conséquent, de réserver à la Confédération le droit de disjonction. L'interdépendance des deux matières justifie l'incorporation des dispositions sur le droit de disjonction dans la loi tendant à assurer l'approvisionnement du pays. Il ne conviendrait d'ailleurs nullement de modifier et de compléter la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite et le code civil par des dispositions qui n'auraient d'utilité pratique que lorsque le Conseil fédéral se verrait contraint de décréter, en vertu de la loi sur l'approvisionnement du pays, la constitution de réserves obligatoires. Le projet ne prévoit ni une extension ni une modification du droit de disjonction qui est aujourd'hui accordé à la Confédération. Il ne s'agit en définitive que de donner une base légale normale à des dispositions prises en vertu de nos pouvoirs extraordinaires, en les incorporant simplement dans la loi tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables.

## II

La modification que nous proposons d'apporter à la loi sur l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables nous a donné l'occasion de constater que les contrats de constitution de réserves n'ont pas été, jusqu'à ce jour, soumis aux droits de timbre cantonaux. Lors de l'élaboration de la loi du 1<sup>er</sup> avril 1938, il n'a pas paru nécessaire de prévoir à ce sujet une disposition spéciale. Personne ne contestait, à cette époque, que la Confédération échappait aux dispositions fiscales des cantons pour les opérations qu'elle accomplissait en tant qu'Etat et dans l'exercice de fonctions publiques. On parlait alors de l'idée que la Confédération ne pouvait être assujettie à un droit de timbre cantonal lorsqu'elle agissait dans l'intérêt de tout le pays et, par conséquent, aussi dans celui du canton qui réclame l'impôt du timbre (Burckhardt-Salis, *Droit fédéral suisse*, volume I, n° 269, III, p. 542). De même, les rapports des particuliers avec

la Confédération-Etat ne pouvaient, selon cette façon de voir, être entravés par des taxes cantonales (*ibid.* I, n° 269, VIII, p. 546). Sans aucun doute, lorsqu'elle conclut des contrats relatifs à la constitution de réserves, la Confédération accomplit une tâche de l'Etat, pour le bien commun. Etant donnée la décision prise par le Tribunal fédéral en la cause Confédération contre canton du Tessin (ATF 72, I, 382), aux termes de laquelle la Confédération peut aussi être assujettie aux droits de timbre cantonaux à raison des transactions faites dans l'exécution des tâches qui lui incombent en tant qu'Etat, il semble toutefois indiqué de créer également, dans ce domaine maintenant contesté, une situation nette. Il est justifié de prévoir une disposition exemptant expressément des taxes fiscales cantonales les particuliers obligés par contrat de constituer des réserves, car, par ce moyen, ils font l'économie de dépenses supplémentaires qui ne pourraient que les détourner du dessein de constituer des réserves dans l'intérêt du pays tout entier. L'assujettissement au droit de timbre aurait pour effet de permettre aux cantons de percevoir des droits de timbre sur les réserves dont la Confédération encourage la constitution par la conclusion de contrats, tandis que ces droits ne pourraient être prélevés pour les réserves imposées par voie d'ordonnance. Un tel état de choses ne saurait répondre aux intentions du législateur. Pour ces motifs, il importe d'insérer dans la loi tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables une disposition propre à créer une situation claire dans ce domaine.

\* \* \*

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

Nous saisissons cette occasion pour vous présenter, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 13 mai 1949.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le vice-président,*

**Max PETITPIERRE**

*Le chancelier de la Confédération,*

**LEIMGRUBER**

(Projet)

## LOI FÉDÉRALE

*complétant*

**celle qui tend à assurer l'approvisionnement du pays  
en marchandises indispensables**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 13 mai 1949,

*arrête :*

### Article premier

L'article 3 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> avril 1938 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables est complété par les quatrième et cinquième alinéas suivants:

*Art. 3, alinéas 4 et 5.* Lorsque la Confédération garantit les bailleurs de fonds contre la perte qu'ils pourraient subir en raison du crédit qu'ils ont accordé sur des réserves et que le propriétaire de celles-ci est déclaré en faillite ou obtient un concordat, elle a le droit d'exiger la remise des réserves constituées par des tiers et d'en disposer à titre exclusif (droit de disjonction). Les droits de gage constitués sur les réserves ne sont pas opposables à la Confédération dans la mesure où elle a le droit de revendiquer les réserves. Si les marchandises dont la disjonction a été requise ne suffisent pas à désintéresser la Confédération, elle seule a qualité, en exerçant l'action révocatoire conformément aux articles 285 et suivants de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite, pour contester les actes par lesquels le débiteur a disposé de ses réserves.

Les contrats de constitution de réserves conclus entre la Confédération et des tiers sont exonérés du droit de timbre.

### Art. 2

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