

L'USS et la révision de la loi sur les cartels

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

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **71 (1979)**

Heft 3-4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385954>

Nutzungsbedingungen

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

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

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

Haftungsausschluss

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

L'USS et la revision de la loi sur les cartels

Le Département fédéral de l'économie publique a mis en consultation le projet de revision de la loi sur les cartels. L'Union syndicale s'est prononcée à ce sujet en adressant à M. le Conseiller fédéral Fritz Honegger la lettre suivante:

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions d'avoir bien voulu soumettre à notre appréciation le projet de revision de la loi sur les cartels.

1. Tendence générale de la revision

La concurrence est, à notre avis, l'un des principaux éléments de l'efficience économique. Elle ne saurait cependant être la seule justification d'un ordre économique et social. Elle est un moyen parmi d'autres d'atteindre certains objectifs, dont ces quatre sur le plan économique: plein emploi, stabilité des prix, équilibre du commerce extérieur, croissance. Mais la vie des hommes en société, les rapports sociaux, la répartition des revenus et fortunes, l'aménagement de l'environnement humain, etc., impliquent encore d'autres objectifs, qui appellent à leur tour d'autres moyens. Dans la plupart des cas, ces moyens peuvent être mis en œuvre sans porter atteinte à la concurrence (ils peuvent être «neutres» sur ce plan). Nous pensons notamment à la répartition primaire des revenus par le moyen des négociations collectives – qui ne modifient pas, en principe, la position concurrentielle des entreprises sur les marchés des biens; à la répartition secondaire des revenus et fortunes par les interventions redistributives de l'Etat: avant tout par les biais de la politique sociale et fiscale, de la politique de l'environnement (dans l'acception la plus large du terme); même si la législation y relative est fondée sur le principe selon lequel celui qui pollue ou dégrade doit payer, elle ne doit pas forcément aboutir à paralyser la concurrence. Les limites qui sont imposées laissent une marge suffisante au déploiement d'une véritable compétition sur les marchés des biens et des services.

Si donc le projet qui nous est soumis affirme plus efficacement le principe de la concurrence que les interprétations dont ont fait jusqu'à maintenant l'objet les dispositions de l'article 31bis, alinéa 3d de la constitution – en d'autres termes la loi actuelle sur les cartels – il ne peut qu'avoir notre approbation.

Il faut en particulier retenir que, désormais, les entraves à la concurrence dictées (avant tout) par la nécessité de protéger des intérêts privés prépondérants et dignes de l'être ne seront licites que si ces entraves sont de surcroît conformes à l'*intérêt général*. Le projet est donc mieux à même que la législation en vigueur de faire respecter le principe de la « concurrence possible » et d'en combattre l'affaiblissement. L'appréciation des effets nuisibles de la concurrence par la simple confrontation des *conséquences* (positives et négatives) de la compétition – comme le propose la proposition de minorité relative à l'article 30 – ne tient pas compte du principe selon lequel *l'entrave à la concurrence doit être écartée autant que possible* d'entrée de jeu et qu'elle ne doit être tolérée qu'*exceptionnellement* quand l'intérêt général l'exige. Il est donc juste – comme le fait l'alinéa 1^{er} de l'article 6 – de faire de l'ampleur d'une entrave à la concurrence un critère de l'illicéité. Le 3^e alinéa de cet article qui *interdit des mesures qui atteignent uniformément des tiers* renforce ainsi la conception fondamentale du projet de révision. On abandonne ainsi l'idée que seules des entraves ponctuelles à la concurrence – un boycottage par exemple – seraient illicites. De cette manière, on peut également exercer une action sur *la puissance que confère la demande*, et qui donne à un gros acheteur la possibilité d'exiger de tous ses fournisseurs des avantages indus. Il ressort des commentaires précis et convaincants de Schluép (« Caractéristiques fondamentales du projet de la commission d'experts pour une révision de la loi fédérale sur les cartels et organisations analogues », 1979) qu'en droit cartellaire, le législateur ne peut plus faire une distinction absolue entre la législation qui interdit les entraves à la concurrence et celle qui les limite seulement. Le projet tient compte de cette conclusion, encore que l'accent soit mis, avec raison, sur la lutte contre les abus. En conséquence, les dispositions de l'article 9 qui régissent l'« exercice des actions en suppression et en cessation » complètent heureusement celles qui visent à écarter la puissance que confère la demande.

L'alinéa 1^b de l'article 4 donne corps à la supposition – que nous tenons pour juste – selon laquelle un *même comportement* (de plusieurs entreprises) a les mêmes effets négatifs sur la concurrence que les agissements des organisations dites analogues.

Dans la même optique, l'article 5 assimile avec raison aux organisations analogues les accords verticaux sur l'exclusivité de l'acquisition ou de la vente de certaines marchandises ou sur les restrictions mises à leur distribution. Dans le même esprit, le second alinéa de l'article 2 assimile à une limitation de la concurrence toute recommandation de « respecter une limitation collective ». Est importante pour le juge chargé d'appliquer la loi la définition des critères qui sont déterminants pour apprécier les conditions de concurrence (art. 4, 2^e al.).

Les *dispositions de droit administratif* (chapitre III) constituent, à notre avis, le minimum de ce qui est indispensable pour atteindre les buts visés. En particulier, nous apprécions de manière positive le renforcement des compétences de la commission des cartels, notamment celle d'ordonner *de sa propre initiative des enquêtes spéciales*, ou encore d'*ordonner la dissolution d'organisations analogues* («désimbrications»). L'*obligation d'annoncer les fusions* concourt également à ce renforcement, de même que le droit de la commission de statuer quand ses recommandations ne sont pas suivies (art. 35 et 36). Lors d'une plainte en violation de la concurrence, le plaignant devant administrer lui-même la preuve, le chemin du droit peut être très long; il est donc raisonnable de conférer à la commission des cartels un droit de statuer immédiatement (encore que provisoirement). C'est le seul moyen, dans les cas d'urgence, d'écartier de graves dommages pour un plaignant et d'assurer l'efficacité de la protection que la loi sur les cartels doit garantir.

On constate cependant que la commission d'experts n'a pas retenu la motion Schürmann visant à *rendre obligatoire l'enregistrement des accords cartellaires*. C'est pourtant cette motion qui a déclenché la revision. Si elle avait été retenue, elle permettrait de connaître dans son ensemble le réseau – serré – des restrictions à la concurrence; seule leur connaissance ouvrirait effectivement à la commission des cartels la possibilité d'ordonner des enquêtes, sans compter que le public a le droit d'exiger que lumière soit faite sur cette sorte de «planification» privée.

On peut se demander aussi comment *la commission des cartels – organe de milice* – affrontera sa tâche. Nous tenons pour nécessaire la transformation du secrétariat en un organe de *direction* – doté évidemment d'un personnel approprié – chargé de procéder aux analyses liminaires. La nouvelle conception de la revision, de même que la surveillance des prix qui doit être instituée – justifieraient la création d'un *office des cartels*, assisté d'une commission analogue à celle d'aujourd'hui, et qui serait un *organe de consultation et de contrôle*.

2. Questions particulières

a) *Non-assujettissement des conventions, décisions et mesures qui visent uniquement les rapports du travail (art. premier, 2^e al.)*

De même que le droit cartellaire en vigueur, la doctrine juridique qui est déterminante dans ce domaine et le droit cartellaire en vigueur à l'étranger, le projet n'assujettit pas les rapports du travail à la loi. Une *proposition de minorité* vise cependant à étendre la loi aux accords qui régissent ces rapports. Cette proposition a été présentée

lors de la dernière phase de la revision, en quelque sorte à titre de réaction contre d'autres dispositions qui «iraient trop loin». Nous soulignons ici qu'un assujettissement à la loi des accords qui régissent les rapports de travail se heurterait à *une vive opposition du mouvement ouvrier*. Une telle mesure ne serait justifiée d'aucune manière. Tout d'abord, la proposition minoritaire de biffer le 2^e alinéa de l'article premier *n'a pas de fondement constitutionnel*. L'article 31 ne permet pas d'apprécier dans l'optique cartellaire les réglementations qui régissent les rapports de travail. Il est donc pour le moins paradoxal que les milieux mêmes qui souhaitent généralement l'interprétation la plus restrictive de la constitution défendent l'interprétation extensive qui permettrait cet assujettissement. La même constitution confirme ailleurs expressément la légitimité de l'existence de groupements et des réglementations conventionnelles des rapports de travail (conventions collectives et leur déclaration d'applicabilité générale; art. 34^{ter}). Secondement, le *caractère différent* des marchés des biens et du *marché du travail* a toujours été reconnu en liaison avec la loi sur les cartels:

Dans le rapport final de 1957 de la *commission fédérale des prix*, nous lisons: «En revanche, les travailleurs offrent un bien économique d'un caractère particulier: leur travail, qui s'identifie avec la personne du travailleur tant sur le plan physique que moral et spirituel. (...) S'agissant du travail, le bien offert – contrairement au capital et à la terre – et celui qui l'offre sont indissociables, à tel point que l'homme est incorporé au processus de production en même temps que son travail. Il en résulte que l'offre de travail, abstraction faite de sa portée économique, revêt un aspect social et humain qui lui est particulier. L'offre de main-d'œuvre (en tout cas s'il s'agit des travailleurs qui ne sont pas particulièrement qualifiés) est en général si nombreuse que ceux qui la composent ne disposent d'aucune influence individuelle et se trouveraient dans un état de concurrence que l'on pourrait qualifier d'«atomique» sans l'intervention des syndicats; pareille situation ne se présente nulle part ailleurs avec une telle acuité. En cas d'offre excédentaire de main-d'œuvre, il se produirait, vu les conditions du marché, un fléchissement intolérable des salaires jusqu'à ce que l'équilibre se rétablisse entre l'offre et la demande. Or, contrairement aux entrepreneurs, ceux qui offrent leur travail ne disposent d'aucune substance dont ils pourraient vivre pendant un certain temps s'ils venaient à manquer – en tout ou partie – du produit de leur travail. Leur offre découle d'une exigence inéluctable.»

Dans son message de 1961 sur la loi sur les cartels, le Conseil fédéral écrivait: «L'exclusion (du marché du travail) a été motivée pour l'essentiel par le fait que les travailleurs, en raison de leur grand nombre, sont tout spécialement amenés à renforcer leur position à l'égard des employeurs en réunissant leurs offres individuelles.»

Le droit d'association est *un droit fondamental*. Seule la constitution peut en limiter l'exercice. Chacun a le droit de s'organiser syndicalement ou de s'en abstenir. C'est dire que le système du «closed shop» serait inconstitutionnel en Suisse. Le Tribunal fédéral a constamment confirmé ce droit de l'individu de s'organiser ou de s'en abstenir. Ce droit est d'ailleurs codifié par l'article 356 CO et par divers arrêtés TF. Une étude de Peter Mathys (1969) sur les rapports entre le droit qui régit les cartels et le droit collectif du travail expose – en se fondant sur le principe américain: «The labor of a human being is not a commodity or article of commerce» (le travail d'un individu n'est pas une chose ou un article de commerce) – les raisons qui justifient un traitement particulier du marché du travail: «Ce principe exprime la seule raison qui soit absolument incontestable de ne pas traiter les mesures collectives dans le domaine des rapports de travail sur le même pied que les mesures concernant le marché des choses. Apprécier les limitations de la concurrence sur le marché du travail dans la même optique que les limitations sur le marché des biens équivaudrait à ravalier les individus au rang de simples facteurs économiques, manipulables selon les besoins du marché ou les exigences de la concurrence. Ce sont donc des considérations d'humaine dignité qui commandent de ne pas inclure le marché du travail dans le champ d'application d'une loi sur les cartels ou sur la concurrence élaborée selon les principes qui régissent notre démocratie.»

Lorsqu'on est en présence, sur le marché du travail, d'accords visant à imposer des limitations de la concurrence sur le marché des biens (mise à l'index d'entreprises par les syndicats), la loi sur les cartels en vigueur et le projet justifient une intervention: l'article 6, 2^e alinéa lettre *d* du projet déclare illicite «la mise à l'index d'employeurs».

Mentionnons enfin *l'interprétation la plus récente du problème*: «La philosophie du projet est fondée sur l'affirmation que le jeu de la concurrence est souhaitable et qu'il doit être protégé. Il se trouve cependant que le marché du travail est précisément l'un des domaines où, de manière générale, la libre concurrence ne produit pas les résultats (favorables) qui sont escomptés. Les abus consécutifs aux fortes positions des employeurs, d'une part, et des syndicats, de l'autre, sur le marché du travail, devraient être réglés dans le cadre d'un *statut approprié du travail* (Arbeitsverfassung).» (Schluep)

b) Droit de plainte d'associations

Nous accueillons avec satisfaction la réglementation proposée, mais en souhaitant que sinon la loi, du moins le message qui accompagnera le projet, précise nettement que le droit de plainte est reconnu également aux organisations de consommateurs.

c) Surveillance des prix

Nous nous rallions à une surveillance des prix, en soulignant toutefois que les dispositions proposées ne permettent pas de résoudre le problème posé par la suppression (sans solution de rechange) des mesures d'exception de 1972. Il faut relever aussi que la nouvelle activité que devront assumer le secrétariat et la commission est de nature à «trop charger le bateau», ce qui nous engage à plaider (comme plus haut) pour un organisme plus efficace: un office des cartels – qui surveillerait et les cartels et les prix.

d) Application d'accords internationaux

Les dispositions qui sont proposées aux fins d'écartier les possibilités de friction entre le droit qui régit les cartels en Suisse et le droit similaire d'autres pays dans les domaines réglés par des accords internationaux signés par la Suisse nous paraissent raisonnables et très prudents. Mais leur efficacité dépendra des modalités d'application de la nouvelle loi en Suisse et du comportement de nos représentants lors de la négociation d'accords internationaux.

e) Assujettissement d'entreprises publiques

Il apparaît justifié d'assujettir à la loi sur les cartels les entreprises publiques qui ne bénéficient pas d'un monopole – et cela pour sauvegarder mieux la liberté de la concurrence. Cependant, les prescriptions de droit public dérogeant à la loi sur les cartels (art. 50, 2^e al.) qui établissent un ordre de marché ou un régime de prix de caractère étatique devraient être réservées.

f) Délimitations à l'égard de la législation sur la concurrence déloyale

L'application de la législation fédérale sur la concurrence déloyale demeure réservée (la revision en cours de cette législation réglera tout particulièrement l'offre illicite (offres accompagnées d'appâts, les ventes publicitaires et ventes de soldes). Il faut donc veiller à ce que cette revision ne cimenter pas des réglementations qui équivaldraient à tourner le droit qui régit les cartels. L'évidence des liens entre les deux législations devrait rendre possible une coordination.

UNION SYNDICALE SUISSE