

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 28 (1936)
Heft: 8

Artikel: Pour une législation suisse en matière de cartels et de trusts
Autor: Gysin, Arnold
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384061>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 25.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

28^{me} année

Août 1936

N° 8

Pour une législation suisse en matière de cartels et de trusts.

Par *Arnold Gysin.*

A plusieurs reprises déjà, et plus récemment dans le cadre de l'initiative de crise, les milieux syndicaux et politiques ont demandé l'élaboration d'une législation fédérale particulière sur le contrôle des monopoles privés. Si, dans cette dernière circonstance, cette suggestion n'a pas recueilli la majorité des suffrages, c'est que de nombreux électeurs, paysans et commerçants notamment, qui depuis longtemps souhaitent une législation sur les cartels, ont été amenés pour divers autres motifs à se prononcer contre l'initiative de crise (voir par ex. à ce sujet le procès-verbal de la conférence économique convoquée en 1932 par le Département fédéral de l'économie publique).

Qu'une législation sur les « monopoles » est nécessaire en Suisse, le fait seul que la presque totalité des Etats « civilisés » sauf la Suisse ont légiféré dans ce domaine et ont institué un contrôle, semble le prouver suffisamment. Et pourtant la tendance à la concentration, symptomatique de l'économie capitaliste, a atteint chez nous une acuité toute particulière, sous la double forme des cartels et des consortiums (Konzerns).

La cartellisation a été fortement encouragée en Suisse, grâce à notre goût traditionnel de l'association et à nos qualités d'organiseurs, et atteint aujourd'hui un développement dont témoigne la statistique internationale (cf. par ex.: Wagenführ, dans Allg. Statist. Archiv, vol. 22, p. 241-59). La concentration sous forme de « Konzerns », d'autre part, s'est traduite par la croissance rapide sur territoire suisse de sociétés financières, la création de nombreuses sociétés holding, l'interpénétration prodigieusement accrue des conseils d'administration, l'existence de sociétés de contrôle étrangères ou, inversement, l'expatriation de l'économie suisse sous forme de sociétés filiales créées à l'étranger. Bref, la Suisse est devenue le centre de gravité de nombreuses émanations interna-

tionales de la tendance monopolisatrice, et, de même d'ailleurs que leurs prototypes nationaux, ces organisations ont, pour une part, pris en pleine crise un essor que le redressement économique ne pourra qu'accentuer. A l'occasion de la revision des dispositions légales relatives à la formation de sociétés, on a fait un essai systématique d'introduire dans le code des clauses tendant à protéger le droit des obligations contre les excroissances envahissantes des monopoles privés. Mais sur toute la ligne cet essai s'est heurté à la résistance coalisée du Conseil fédéral et des grandes puissances capitalistes, auxquels aucun argument n'a paru indigne d'être jeté dans le débat. Il en est résulté un nouveau droit privé, qui ouvrira en définitive des voies plus larges et plus faciles à la concentration monopolisatrice du capitalisme et à la cristallisation des puissances d'argent. Il suffit de rappeler, à cet égard, que la société à responsabilité limitée constituera à l'avenir un nouvel instrument de la concentration d'entreprises et de la cartellisation et que, de même, toutes les formes de coopératives, si riches en possibilités de contrôle mutuel et de coordination, sont dorénavant ouvertes sans restriction aux cartels.

L'adoption de dispositions de droit public sur le contrôle des cartels et des trusts n'en paraît que plus urgente, et il faut reconnaître qu'à la faveur de la crise, le Conseil fédéral lui-même semble l'avoir reconnu. Dans le passé, le Conseil fédéral se bornait à opposer aux initiatives en faveur d'une législation sur les cartels l'argument qu'en Suisse tout le monde à peu près est organisé, qu'une telle législation devrait par conséquent prendre la forme d'un contrôle général des associations et que, dans ces conditions, elle n'avait guère de chances d'être acceptée par le peuple. Raisonner ainsi, c'est méconnaître les faits d'où procède l'idée d'un contrôle, car dans tous les pays du monde où il en existe, la législation sur les cartels ne vise que les grandes puissances et les places fortes de l'économie capitaliste, et c'est d'une manière abusive et tout occasionnelle que des lois de protection contre les trusts ont été, aux Etats-Unis par exemple, appliquées temporairement aux « petites gens ». Il n'est d'ailleurs que trop vrai qu'il est facile, dans ce domaine, de dévier des intentions primitives et de faire rendre à la mesure de contrôle le contraire de ce qu'on en attendait, en l'appliquant par exemple contre les syndicats et les coopératives, les paysans et les artisans, dont les groupements ont tout au plus pour objet la défense contre l'emprise des monopoles capitalistes. Cette extension possible de l'idée de contrôle, qui semble s'être imposée autrefois à l'esprit du Conseil fédéral, n'en rend que plus nécessaire une définition précise de la portée d'une législation sur les cartels, dès l'instant où l'on s'est bien pénétré de l'idée qu'un abaissement des prix excessifs auxquels aboutit le monopole, n'a rien de commun avec une politique de déflation, mais qu'il constitue au contraire, agissant d'« en haut », la contre-partie logique d'une politique de soutien et d'égalisation.

Mais c'est le défaut contraire que dénote en partie la nouvelle attitude du Conseil fédéral. En effet, le projet de loi du 18 mars 1935 sur le contrôle des prix se borne à prévoir un tel contrôle et dégage principalement à cette fin les catégories de produits qui sont particulièrement protégées par les dispositions fédérales relatives au commerce extérieur. Quant au problème des concentrations d'entreprises (Konzerns) et des trusts, le projet précité ne l'aborde même pas. C'est qu'en effet, on n'a pas entendu pour des raisons de principe contrôler et réglementer les monopoles capitalistes en soi et on s'est abstenu d'aller à la racine du problème des écarts de prix et des excès de puissance. Il en résulte que le contrôle des prix a été étendu à toutes les formes d'accords portant sur les prix, y compris les normes appliquées par les paysans, les artisans et d'autres petits métiers. Si l'on considère, d'autre part, que le projet, qui ne constitue qu'une réglementation de cadre, reste muet sur les principes directeurs du contrôle et laisse par conséquent au Conseil fédéral la plus entière liberté pour l'application de la « loi », ce qui lui permettrait éventuellement aussi de la transformer en un instrument de déflation, il est bien permis d'affirmer que ce projet constitue une non-réussite, dont il n'y a pas d'autre exemple dans toute la législation internationale. Bref, la législation sur les cartels se trouve d'emblée déviée sur sa voie de garage classique et transformée en un dangereux instrument de dictature entre les mains du Conseil fédéral.

Ce sont ces tendances qu'a pour objet de combattre le projet de loi sur les cartels dont on trouvera ci-après le texte. Ce projet n'a pas été improvisé, mais date dans ses parties essentielles de 1933. Depuis lors, diverses solutions qu'envisageait le projet primitif ont été incorporées à l'une ou l'autre des lois étrangères dans ce domaine, dont les transformations, au cours des dernières années, ont été si rapides, et le projet a été approuvé par des experts issus des milieux les plus divers. On n'a pas eu en vue une législation dictatoriale qui constituerait la base des pleins-pouvoirs les plus variés, mais une loi instituant un contrôle démocratique et qui, tout en prescrivant une certaine réglementation, ne la conçoit pas d'une manière trop pédante et rigide, en précisant pourtant ce qu'on a en vue et de quelle manière on compte le réaliser. Encore que dans l'élaboration du projet on n'ait pas omis de prendre comme base de comparaison la législation étrangère, on s'est efforcé de trouver une solution nouvelle, adaptée aux conditions particulières de la Suisse.¹

¹ On trouvera une nouvelle vue d'ensemble de la législation existant dans ce domaine dans: Reichert, *Die Kartellgesetze der Welt*, Berlin 1935. Cette étude permet de constater que des lois sur les cartels et les trusts existent dans les pays suivants: Etats-Unis d'Amérique, Allemagne, Argentine, Australie, Belgique, Bulgarie, Canada, Danemark, France, Hongrie, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Tchécoslovaquie, Union Sud-Africaine, Yougoslavie. Les deux solutions extrêmes des législations sont d'un côté l'interdiction directe des cartels et des trusts (selon l'exemple classique des Etats-Unis

L'objet de la loi est d'instituer un contrôle des monopoles privés. Elle s'inspire de la « conservation et de l'encouragement de l'économie suisse » et se préoccupe de « promouvoir une formation équitable des prix aussi bien pour les producteurs que pour les consommateurs » (art. 17 du projet). Pour qu'il puisse y avoir contrôle, il est nécessaire, tout d'abord, de déterminer en toute netteté le champ d'application de ce contrôle, en d'autres termes de définir les institutions sur lesquelles il portera. On a été amené, dans ces conditions, à donner dès le début (art. 1 et 2) une définition légale des cartels et des trusts, définition dont la raison d'être est surtout de permettre un assujettissement effectif à la loi de tous les organismes qu'elle entend viser. On a exclu de cette définition, sur la base de critères précis, les organisations ou groupements des « petites gens » ainsi que les institutions de caractère purement local, à l'égard desquels les cantons restent compétents (art. 1, alinéa 1, art. 4 et 5). Par contre la loi s'applique aux cartels et aux trusts internationaux, dès l'instant « où leur siège ou leur centre de gravité se trouvent en Suisse » (art. 3), de telle sorte que, tout en renonçant à créer pour les problèmes internationaux un mécanisme de contrôle exagèrement compliqué, on a réservé la possibilité d'atteindre dans des cas particuliers des organisations dont le siège se trouve formellement à l'étranger. Il va de soi que si l'on veut atteindre le but poursuivi, la loi sur les cartels doit ménager la possibilité d'enquêtes économiques étendues (art. 12—16). Elle doit de plus atteindre les conséquences indirectes des monopoles, c'est-à-dire « les conventions de prix au deuxième degré » (art. 19). Si ce mécanisme fonctionne convenablement, il rend superflu un contrôle particulier des produits protégés par la politique commerciale des pouvoirs publics, car toutes les puissances agissant sur le marché intérieur se trouvent contrôlées et le mécanisme, s'il est bien appliqué, doit aboutir à une égalisation automatique des prix.

L'application du contrôle, conçu rigoureusement comme une mesure de droit public, est confiée à des organes particuliers. La Commission fédérale qui fonctionne dès maintenant en matière de

et d'autres pays) et de l'autre la simple cartellisation obligatoire (Italie). Il est évident que ces deux « solutions » ne peuvent être retenues pour la Suisse, pas plus qu'on ne saurait appliquer chez nous la méthode (allemande) d'un tribunal des cartels. Il ne reste donc, comme seule solution, que celle de dispositions de droit public instituant un contrôle par l'organe d'organismes techniques particuliers. Les principaux éléments de cette solution se trouvent aux Etats-Unis dans la loi Clayton de 1914, dans le registre des cartels de Norvège (1926) et dans les législations de la Hongrie, de la Tchécoslovaquie ainsi que d'un certain nombre d'autres Etats. La principale originalité de notre solution réside dans le fait qu'elle va jusqu'au bout des conséquences de droit public qu'implique une mesure de cet ordre et qu'en outre, à côté de son but principal, qui est le contrôle et l'affaiblissement des monopoles, elle permet dans des cas particuliers aux pouvoirs publics d'intervenir en faveur de certaines associations. Sur ce point, les législations française et belge (loi et projet de loi de 1935) fournissent des exemples intéressants.

formation des prix, conserverait son caractère de simple commission d'enquête, son droit d'enquête se trouvant cependant consacré par les dispositions contenues à cet égard dans la nouvelle loi.

Comme instance décisive le projet prévoit un office fédéral des cartels auquel serait adjointe une commission des cartels. Cette commission serait composée d'un petit nombre de représentants des catégories professionnelles et économiques intéressées, qui n'auraient d'ailleurs pas à se consacrer exclusivement à ces fonctions, et se réuniraient sous la présidence du directeur permanent de l'office des cartels. Cet office serait chargé de la tenue d'un registre des cartels, tel que d'autres législations l'ont déjà institué, et dont l'objet est de permettre aux autorités de connaître à tous moments la situation réelle dans ce domaine; la non-inscription des cartels ou des accords de cartels aurait pour conséquence leur invalidation juridique (art. 6—9 et 11). Il en résulte que la seule existence du registre des cartels supprime la nécessité de prescrire expressément la forme écrite pour leur établissement. On s'est particulièrement préoccupé, en rédigeant cette partie du projet, de tracer une limite judicieuse entre la publicité et les secrets de fabrication ou d'entreprise (art. 11, 12 et 16), pour répondre ainsi à l'une des critiques qu'on a parfois formulées contre une législation sur les cartels.

Sa principale force d'action la loi la tire du mécanisme automatique d'enquête et de publicité officielles. Les mesures directes et indirectes qu'il appartient aux autorités de surveillance de prendre (art. 18—21), ne sont là que pour renforcer ce mécanisme, et ces mesures par surcroît sont facultatives, et laissées à la discrétion des autorités précitées (art. 18, alinéas 1 et 2).

De plus, le projet contient une disposition limitant la durée des accords d'exclusivité et des clauses visant l'interdiction de se fournir chez un fournisseur déterminé (art. 26), la non-applicabilité de cette dernière mesure à de véritables coopératives étant expressément visée. Pour briser la résistance éventuelle des organisations visées, la loi prévoit un ensemble de mesures générales, allant de la simple autorisation légale pour les membres du cartel ou du trust de se retirer de l'association, jusqu'à la dissolution par l'Etat d'un cartel ou d'un trust déterminé (art. 18). La loi réserve d'ailleurs aux membres de la commission des cartels qui seraient prononcés contre des mesures radicales, un droit de recours au Conseil fédéral, ce recours ayant un effet suspensif sur la procédure engagée. Dans l'hypothèse seulement de l'interdiction de certaines méthodes de lutte économique, le projet prévoit, en raison de l'urgence de l'action, qu'il suffit pour rendre les décisions définitives, d'une majorité qualifiée des membres de la commission des cartels (art. 18, alinéa 1, chiff. 3 et alinéa 2).

Il importait tout particulièrement de bien définir les relations entre la réglementation envisagée et le droit civil existant. Disposition de droit public, la législation sur les cartels devait néces-

sairement, en cas de conflits de droit, avoir le pas (art. 22). Mais de plus il importait d'écartier d'emblée toute tentative de tourner la loi par le moyen d'institutions arbitrales ou de dispositions pénales contractuelles et de s'assurer de même que le contrôle s'étendrait effectivement à toutes les formes dérivées des cartels (art. 1, alinéa 1, art. 15, alinéa 2, art. 20, alinéa 3, art. 23 et 24).

La loi traite avec une prudence volontaire des mesures ayant pour objet la consolidation des institutions, en partant de l'idée que pour des entreprises issues de l'économie capitaliste il n'est que très exceptionnellement indiqué d'accroître leur puissance par des dispositions de droit public. Mais il faut, à ce propos, tenir compte du fait que le contrôle confié aux pouvoirs publics peut comporter comme corollaire une consolidation du respect des engagements pris au sein de chaque organisation et c'est dans cet esprit que, s'inspirant de la pratique des contrats collectifs de travail, le projet prévoit, comme disposition croyons-nous originale, une clause stipulant le caractère indérogeable de certaines normes prescrites par les accords de cartels. Pour éviter tout malentendu nous précisons qu'il ne s'agit pas là de clauses légales, mais librement négociées entre intéressés, que de plus il convient de distinguer très exactement de telles clauses de celles instituant une obligation générale et qu'en raison des relations avec la clientèle il a fallu prévoir sur ce point une réglementation toute particulière, s'écartant notamment des mesures dites « à effet automatique » (art. 10, art. 18, alinéa 4). Quant aux autres problèmes que soulève cette question, j'en ai déjà traité dans une autre circonstance (Rapport de juin 1933 au Parti socialiste suisse, p. 28 sg.).

Une disposition d'une portée beaucoup plus étendue est celle qui tend à déclarer généralement obligatoires les normes du cartel (art. 27 sg.). Je me suis borné à évoquer ce problème en vue de la discussion, tout en rappelant les objections de principe qu'on peut faire valoir contre ce système (organisation corporative, synchronisation des syndicats, etc.). Encore une fois le projet qu'on trouvera ci-après a été conçu dans ses grandes lignes au printemps de 1933 et la réserve que je me suis imposée sur certains points n'est donc nullement inspirée par l'exemple de certaines des expériences négatives qui ont été faites depuis lors dans ce domaine. Dans l'intervalle, d'ailleurs, la France et la Belgique ont adopté ou envisagé des réglementations comportant des limitations tout à fait semblables à celles que nous proposons. La condition primordiale pour l'application du mécanisme que nous suggérons sur ce point est que la branche d'activité intéressée se trouve en danger, de telle sorte que l'intervention des autorités constitue une mesure exceptionnelle et non point la méthode normale. Par ailleurs, on a prévu encore comme garantie supplémentaire que les décisions de la commission des cartels tendant à déclarer certaines normes généralement obligatoires doivent être prises à une majorité qualifiée des trois quarts, que toute la publicité nécessaire doit leur

être assurée, et qu'enfin la durée d'application d'une telle décision doit être limitée. Comme corollaire de cette mesure on a prévu une surveillance particulière des pouvoirs publics et la possibilité pour eux de suspendre, de cas en cas, avant le terme prévu, l'application des clauses obligatoires. On a délibérément repoussé toute disposition tendant à favoriser l'enrôlement par contrainte et, par contre, étendu les mesures relatives à l'adhésion facultative. Il semble qu'ainsi conçue la réglementation visant l'introduction de clauses généralement obligatoires dans les accords ne doive pas soulever toutes les objections précitées — encore qu'elles restent justifiées dans leur principe — surtout si l'on songe que les avantages que les milieux intéressés peuvent tirer d'une telle clause, comportent comme contre-partie le fait qu'il s'agit exclusivement de l'appliquer à des organismes ayant une forme de monopole et pour lesquels, de toute manière, il y a lieu de prévoir une législation spéciale et un contrôle particulier de l'Etat.

Projet de loi

concernant

le contrôle des monopoles privés et l'institution d'un régime obligatoire d'enquêtes économiques (Loi sur les cartels).

I. Champ d'application.

Définition du cartel.

Article premier.

Aux fins de la présente loi sont réputés cartels tous accords ou associations entre entreprises privées et qui, au moyen de dispositions ayant des effets juridiques et visant la production, l'achat, la vente, les prix, les crédits, les intérêts, les conditions des marchés ou instituant des clauses d'exclusivité, règlent ou tentent de régler dans l'intérêt des producteurs le marché suisse de leur branche d'activité.

Sont assimilées à une obligation juridique les prescriptions arrêtées ou contrôlées par les organes d'une institution avant la personnalité juridique, ou dont le respect est garanti par des clauses arbitrales, par le dépôt de sûretés ou par des clauses pénales quelconques.

Il n'y a pas cartel, lorsque la majorité des entreprises visées n'est pas soumise à l'inscription obligatoire dans le Registre du